Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2015-12

Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland

E.C. Leertouwer
A. Zaalberg

Met medewerking van
A.L.J. Busker

Cahier
De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.
Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Afkortingen

10-10-10	10 Oktober 2010, einde van de Nederlandse Antillen
3MIJ	3 Modellen Interventie Jeugdcriminaliteit
ACTS	Automation Consultancy and Technological Systems
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CBS-NA	Centraal Bureau voor de Statistiek Nederlandse Antillen (tot 10-10-2010)
CN	Caribisch Nederland
CtC	Communities that care
DGJS	Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing (tot zomer 2015)
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (vanaf zomer 2015)
DISBES	Detentie InformatieSysteem BES
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DSJ	Directie Sanctietoepassing en Jeugd (vanaf zomer 2015)
DSP	Directie Sanctie- en Preventiebeleid (tot zomer 2015)
ED	Elektronische Detentie
ET	Elektronisch Toezicht
EOZ	Expertisecentrum Onderwijs en Zorg
Halt	Het Alternatief
ICPS	International Centre for Prison Studies
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
JustID	Justitiële Informatiedienst
KBPS	Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LVB	Licht Verstandelijke Beperking
OM BES	Openbaar Ministerie BES-eilanden
OvJ	Officier van Justitie
PaG	Parket Generaal
PG	Procureur Generaal
PRIEM	Parket Registratie en Invoer Management
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
REMIR	Reclassering ManagementInformatie en Rapportages
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SKM	Strafrechtketenmonitor
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
SSC-I	Shared Service Center ICT
STAT	Department of Statistics Sint Maarten
SVPCN	Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende Magistratuur

Samenvatting

Het WODC-rapport *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland* bevat de resultaten van een onderzoeksproject is uitgevoerd op verzoek van de directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctie-toepassing (DGJS)[1] van het ministerie van Veiligheid en Justitie.
Aanleiding voor het onderzoek waren diverse publicaties waarin gemeld werd dat de detentieratio, gedefinieerd als het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners, in Caribisch Nederland ruim acht keer hoger ligt dan in Europees Nederland. Gecombineerd met jarenlange tekorten aan detentieplaatsen in het recente verleden zorgde dit voor een voortdurende druk op de beschikbare detentiecapaciteit in Caribisch Nederland. Het steeds weer vergroten van detentiecapaciteit is zeer kostbaar en kent financiële en fysieke grenzen.
Op dit moment is er bovendien onvoldoende inzicht in de aard en achtergronden van de hoge detentieratio. Onduidelijk is daardoor ook hoe deze zich in de toekomst zal ontwikkelen, en welke effecten er zouden kunnen optreden bij eventuele beleidswijzigingen, bedoeld om de ratio te beïnvloeden. Er is wel enig onderzoek gedaan ten aanzien van de strafrechtketen op de BES-eilanden, maar dit richtte zich vooral op de criminaliteitsontwikkeling, opsporing en vervolging van strafzaken. Achtergronden en/of verklaringen van ontwikkelingen komen in dat onderzoek slechts beperkt aan de orde. Over het strafklimaat en de (achtergronden van de) hoge detentieratio is weinig bekend. Kwantitatieve informatie over de verschillende onderdelen in de strafrechtketen die in samenhang kan worden bekeken waardoor een ketenbreed beeld ontstaat, ontbreekt veelal.
Om beter grip te krijgen op de behoefte aan detentiecapaciteit en de factoren die een rol spelen in de ontwikkeling hiervan heeft de Directie Sanctie- en Preventiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie daarom het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht om onderzoek te verrichten naar mogelijke achtergronden van de hoge detentieratio in Caribisch Nederland.

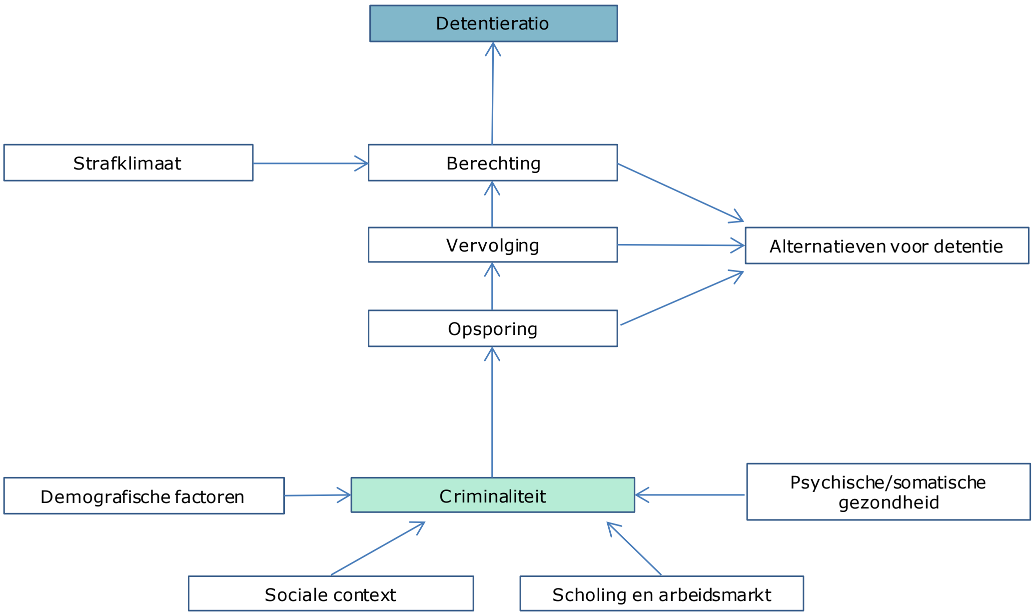
Methode

Bij het analyseren van de detentieratio spelen twee elementen een rol: enerzijds de aard en omvang van de criminaliteit, anderzijds de manier waarop de strafrechtketen reageert op deze criminaliteit. Gekozen is om in dit rapport deze twee elementen apart van elkaar te onderzoeken. Het onderzoek vond plaats aan de hand van het schema in figuur s.1. In het onderste deel van het schema staat de criminaliteit die wordt gepleegd op de BES-eilanden centraal, met daarbij een aantal achtergronden die bij criminaliteit mogelijk een rol spelen. Boven in het schema staat het functioneren van de strafrechtketen centraal, met daarbij een aantal elementen van deze keten die – naast de aard en omvang van de criminaliteit – invloed kunnen hebben op de detentieratio.
Bij de verkenning van beide aspecten – mogelijke achtergronden van criminaliteit en het functioneren van de strafrechtketen – is waar mogelijk gebruikgemaakt van 'harde' bronnen, zoals jaarverslagen en statistische gegevens van het CBS. Voor een vergelijking van de omvang van strafzaken die zich door de keten begeven

1 Inmiddels heeft dit directoraat-generaal de naam Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) gekregen.

tussen Caribisch Nederland, Europees Nederland en andere landen in de regio zijn gegevens verzameld van statistische bureaus uit die landen.

Figuur s.1 Onderzoekschema met mogelijke achtergronden



Omdat bovengenoemde 'harde' bronnen tamelijk schaars bleken, werden ook andere , 'zachtere' bronnen geraadpleegd. Veel informatie werd geleverd door deskundigen die tijdens twee werkbezoeken aan Caribisch Nederland zijn bevraagd. Het eerste bezoek richtte zich vooral op de aanwezigheid en mogelijkheden tot ontsluiting van managementinformatie vanuit de registratiesystemen die in de strafrechtketen op de BES-eilanden worden gebruikt. Het tweede bezoek had tot doel om de factoren, die mogelijk een rol spelen in de ontwikkeling van criminaliteit, ter plekke nader te onderzoeken. Om de achtergronden van criminaliteit te bepalen die relevant zijn voor het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de detentieratio werd bovendien criminologische en sociologische onderzoeksliteratuur geraadpleegd.

Informatiesystemen in de strafrechtketen

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen die als bijzondere gemeente een onderdeel vormen van Nederland. Gezamenlijk worden de drie eilanden aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden. De strafrechtketen op de BES-eilanden bestaat uit een aantal organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen: het Korps Politie Caribisch Nederland is belast met de opsporing, het Openbaar Ministerie BES met de vervolging van verdachten en het Gerecht in Eerste aanleg en Gemeenschappelijk Hof van Justitie met de berechting in eerste aanleg en hoger beroep. Tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen vindt plaats in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland op Bonaire, terwijl de Voogdijraad BES taken met betrekking tot jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoert. De Stichting Reclassering Caribisch Nederland is belast met volwassenenreclassering.

Elk van de genoemde organisaties heeft een eigen registratiesysteem waarin informatie over strafzaken wordt opgeslagen, maar het is over het algemeen niet goed mogelijk om managementinformatie uit deze systemen te halen. Of dat ligt aan het ontwerp van de systemen of dat de technische mogelijkheden die de systemen bieden onvoldoende worden benut, is meestal niet goed vast te stellen aangezien technische documentatie ervan ontbreekt. Bovendien zijn de informatiesystemen gericht op de informatievoorziening over de eigen organisatie. Van het vormgeven van ketenbrede kwantitatieve informatie en het structureel delen hiervan in de strafrechtketen is nog geen sprake. Waar de kleinschaligheid van de eilanden een voordeel zou kunnen zijn doordat de omvang en complexiteit van de zaakstromen in de keten beperkt is, en daarmee van de bijbehorende registratiesystemen waarin ze worden vastgelegd te overzien is, speelt deze kleinschaligheid op dit moment vooral een beperkende rol. Er wordt nog veel gebruikgemaakt van handmatige schaduwregistraties, wat een groot beslag legt op de beperkte capaciteit van organisaties en foutgevoelig is. Genereren van kwantitatieve informatie is een tijdrovend proces, waardoor managementinformatie slechts beperkt beschikbaar is. Informatie die buiten de standaardrapportages valt die organisaties opleveren, is vaak niet of moeizaam te verkrijgen.

Resultaten

I Relevante factoren vanuit de strafrechtketen

Met behulp van de wel beschikbare managementinformatie is onderzocht of er factoren betreffende het functioneren van de strafrechtketen zijn aan te wijzen die mogelijk invloed hebben op de hoogte van de detentieratio. Daarvoor is gekeken naar de trendmatige ontwikkeling van een aantal indicatoren in de keten, en is voor zover mogelijk een vergelijking uitgevoerd met Europees Nederland en andere landen uit de voormalige Nederlandse Antillen. De belangrijkste resultaten van deze analyse zijn:

- Waar de detentieratio op de BES-eilanden ruim een factor vijf hoger is dan in Europees Nederland, is het verschil voor het aantal door de politie geregistreerde misdrijven per 100.000 inwoners veel kleiner: slechts ongeveer een factor anderhalf;
- Dit geldt ook voor het aantal verdachten dat het OM in behandeling neemt en het aantal misdrijfzaken dat voor de rechter in eerste aanleg komt, beide per 100.000 inwoners: op de BES-eilanden liggen deze relatieve aantallen grofweg een factor anderhalf hoger dan in Europees Nederland.
- Over wat daarna volgt, het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat door de rechter wordt opgelegd en de duur daarvan, is onvoldoende informatie beschikbaar. Juist deze gegevens bepalen het strafklimaat, dat volgens bevraagde deskundigen strenger is in Caribisch Nederland.

Factoren die een rechtstreekse vergelijking als bovenstaande bemoeilijken, zijn de verschillen in capaciteit(stekort) tussen landen. Daardoor verschilt de relatieve omvang en samenstelling van zaken die politie en justitie in behandeling kan nemen. De kleinschaligheid en daardoor beperkte capaciteit van de ketenpartners op de BES-eilanden zorgt er bovendien voor dat de strafrechtketen aldaar kwetsbaar is voor grote incidenten die veel capaciteit opslokken.
Niet alleen voor internationale vergelijking is de beschikbaarheid van kerncijfers over de verschillende fasen van de strafrechtketen essentieel. Ook voor het monitoren van de werking van de keten, het plannen van de werklast en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen is betrouwbare ketenbrede managementinformatie van

groot belang. Bovendien kan deze informatie worden gebruikt voor onderzoek naar de effecten van beleidsmaatregelen en statistische analyse.
Aangezien minderjarigen op de BES-eilanden een kwetsbare groep vormen waarvan een deel mogelijk aan het begin staat van een criminele carrière, wordt in dit rapport expliciet stilgestaan bij de afhandeling van misdrijven gepleegd door minderjarigen. Hoewel er geen apart jeugdstrafrecht is in Caribisch Nederland, wordt wel een speciale aanpak, de zogenoemde 3-modellen-interventie jeugdcriminaliteit, gehanteerd die er op gericht is om kleine vergrijpen buitengerechtelijk af te doen via Halt. Pas bij zwaardere vergrijpen wordt een jeugdzaak doorverwezen naar het OM, en in derde instantie komt een zaak voor de rechter. Sinds 2013 daalt het aantal zaken dat via Halt wordt afgedaan sterk. Het aantal zaken dat bij OM en ZM terecht komt, fluctueert enigszins maar blijft in absolute zin laag. Onduidelijk is of hieruit mag worden geconcludeerd dat het goed gaat met de aanpak van jeugdcriminaliteit. Er zijn ook signalen dat meldingen van delicten de strafrechtketen niet bereiken.
Behalve de buitengerechtelijke afhandeling van minderjarige verdachten zijn er meer initiatieven om, binnen de grenzen van het verouderde Wetboek van Strafrecht, de druk op de strafrechtketen in het algemeen en detentieplaatsen in het bijzonder te verlagen. Zo is door de Reclassering Caribisch Nederland al een aantal jaren ervaring opgedaan met elektronisch toezicht, en is begin 2015 een start gemaakt met de inrichting van een Veiligheidshuisconstructie. Dit laatste initiatief moet de onderlinge samenwerking van de partners in de strafrechtketen en de samenwerking met partijen in de zorg en het onderwijs intensiveren.

II Achtergronden van criminaliteit

In het onderzoek naar achtergronden van criminaliteit in Caribisch Nederland zijn factoren onderzocht op het terrein van demografische ontwikkeling, sociale context, psychische en somatische gezondheid en scholing en aansluiting op de arbeidsmarkt.

Demografische factoren

Bij de bestudering van de demografische ontwikkeling op de BES-eilanden werden enkele aanwijzingen gevonden die mogelijk bijdragen aan het niveau van criminaliteit.
Bij de ontwikkeling van de bevolkingspiramides van de BES-eilanden vielen twee zaken op, die zich vooral in het laatste decennium sterk manifesteren:

- Het aandeel van mannen binnen de totale bevolking. Hoewel dit aandeel verschilt per leeftijdscategorie, zijn mannen over het algemeen (soms sterk) in de meerderheid. Mannen zijn vooral in de meerderheid in de leeftijdscategorieën boven de 20 jaar, alleen in de relatief kleine hoogste leeftijdscategorieën zijn vrouwen in de meerderheid. Deze scheve verhouding tussen mannen en vrouwen is zichtbaar op Bonaire, en in nog sterkere mate op Sint Eustatius. Op het kleine Saba doet dit fenomeen zich niet voor. Op de andere Caribische onderdelen van het Koninkrijk zijn juist vrouwen (soms sterk) in de meerderheid.
- De bevolkingspiramides hebben een smalle ‘voet’: de leeftijdscategorieën tot ongeveer 20-25 jaar zijn relatief klein. Dit weerspiegelt de bescheiden aanwas door geboorte. Het aandeel van de oudere leeftijdscategorieën is veel groter. Dit laatste heeft vermoedelijk te maken met de instroom van arbeidsmigranten, vooral uit Midden- en Zuid-Amerika. De piramide van Saba past minder in het bovengeschetste beeld. De grootste bijdrage wordt hier geleverd door de groep van 20- tot 30-jarigen. Dit hangt samen met de aanwezigheid van een medisch opleidingsinstituut op dit eiland, waar veel Noord-Amerikaanse studenten gebruik van maken.

De combinatie van een relatief groot aandeel van mannen, en het feit dat dit fenomeen zich vooral voordoet in de volwassen leeftijdscategorieën, zorgt ervoor dat de groep die in de literatuur beschreven wordt als *crime prone* – gevoelig voor criminaliteit – sterk vertegenwoordigd is op de BES-eilanden.
Verder hebben de eilanden een geschiedenis van sterke migratiebewegingen. Migratie bepaalt voor het grootste deel de sterke bevolkingsgroei, vooral op Bonaire. Er is sprake van een migratieoverschot, terwijl de aanwas door geboorte enigszins in evenwicht is met de sterfte op de eilanden. Immigratie vindt vooral plaats vanuit Midden- en Zuid-Amerika, maar ook Nederland levert een aandeel. Midden- en Zuid-Amerikaanse immigranten vestigen zich in volkswijken, met een mogelijk effect op de sociale cohesie in deze wijken. Ook zouden zij concurreren op de arbeidsmarkt met de plaatselijke bevolking. De komst van financieel draagkrachtige Nederlanders zou bijdragen aan inkomensongelijkheid. Alhoewel er vanuit de literatuur aanwijzingen zijn bovengenoemde migratiefenomenen mogelijk kunnen bijdragen aan het niveau van criminaliteit werden er niet veel 'harde' aanwijzingen gevonden. Zo leveren Midden- en Zuid-Amerikaanse immigranten geen onevenredige bijdrage aan de criminaliteitsstatistieken. Uitzondering vormt de groep mannen die afkomstig zijn van Curaçao. Deze groep is sterk vertegenwoordigd in de strafrechtketen. Alhoewel migratiestromen redelijk – alhoewel niet zeer gedetailleerd – in kaart gebracht konden worden en er ook vanuit de literatuur enige steun werd gevonden, blijft een mogelijke relatie met het niveau van criminaliteit diffuus.

Sociale context
In hoeverre de sociale context van de BES-eilanden mogelijk bijdraagt aan het niveau van criminaliteit kon moeilijk worden vastgesteld omdat deze relatie complex is. Van enkele kenmerken op het gebied van sociale context wordt wel vermoed dat deze relatie er is. Een van deze kenmerken is de kleinschaligheid van de gemeenschappen op de eilanden. Deze zou in theorie kunnen bijdragen aan integriteitsproblemen, omdat veel mensen elkaar kennen. Daarbij kunnen spanningen ontstaan tussen de rollen die bewoners hebben ten opzichte van elkaar. Bovendien zouden burgers in grotere gemeenschappen een objectieve, anonieme overheid tegenover zich vinden, iets dat kleine gemeenschappen ontberen. Een praktisch gevolg van kleinschaligheid is verder dat het vaak niet mogelijk is om een adequaat gedifferentieerd hulpverleningsaanbod aan te bieden bij problemen zoals verslaving.
Een ander kenmerk van de sociale context is de specifieke Caribische cultuur op de BES-eilanden. Een belangrijk kenmerk hiervan is de rolverdeling tussen mannen en vrouwen, en de hiermee samenhangende *matrifocaliteit.* Met dit laatste wordt gerefereerd aan de centrale rol van vrouwen bij de opvoeding van kinderen. Veel vrouwen voeden kinderen, soms verwekt door meerdere vaders, alleen op. Daarbij worden ze ondersteund door andere vrouwen, vaak een oma en/of tante. Mannen hebben binnen het gezin een beperkte rol in de opvoeding en hebben vaak de status van passant. Matrifocaliteit zou volgens de criminologische literatuur mogelijk een relatie hebben met criminaliteit. Enerzijds doordat mannen de temperende invloed op hun gedrag van een vrouwelijke partner ontberen, waardoor zij tot op gevorderde leeftijd *crime prone* blijven. Anderzijds omdat opgroeiende jongens vaak geen mannelijk rolmodel hebben, dat hen begrenst in hun grensoverschrijdende gedrag. Ook wijzen deskundigen op de vaak autoritaire opvoedingsstijl en het gebruik van fysiek straffen als correctiemiddel. Bovengenoemde schets past ook bij de overige eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen. Het werpt daarom mogelijk enig licht op het niveau van criminaliteit in de regio, maar niet op verschillen tussen de eilanden.

Psychische en somatische gezondheid
Bij het onderzoek naar mogelijke verbanden tussen factoren op het gebied van psychische en somatische gezondheid enerzijds en criminaliteit anderzijds werden twee factoren gevonden die mogelijk bijdragen aan het niveau van criminaliteit op de BES-eilanden: verslaving en lichte verstandelijke beperkingen (LVB). Daarbij dient te worden aangetekend dat deze factoren vooral benoemd worden door deskundigen, cijfers om dit beeld te objectiveren zijn schaars. Bij verslaving wordt vooral gewezen op alcoholmisbruik en de samenhang met agressie, zowel binnen het gezin als in de publieke ruimte. Alhoewel alcoholgebruik eenmalig in kaart is gebracht op de BES-eilanden, is het niet mogelijk gebleken het probleem gedetailleerd in beeld te krijgen. Vooral volwassen mannen, in het bijzonder in de groep met een laag opleidingsniveau, zouden veel drinken. Andere problemen die wel genoemd worden zijn cocaïneverslaving en cannabismisbruik.
Lichte verstandelijke beperking is het tweede probleem dat de bevraagde deskundigen noemen. Velen van hen menen dat deze groep omvangrijk is, waarbij vaak percentages van rond de 20% van de totale bevolking worden genoemd. Dit getal is echter niet te objectiveren. LVB komt in de criminologische literatuur voor als een risicofactor voor crimineel gedrag.
Op het gebied van de somatische gezondheid komen geen duidelijke aanwijzingen naar voren voor verbanden met criminaliteit. Wel komen er signalen dat de voedingstoestand van een aanzienlijke groep kinderen slecht is, hetgeen schoolprestaties negatief zou beïnvloeden en via schooluitval tot criminaliteit zou kunnen leiden. Dit beeld kan echter niet met cijfers worden gestaafd.

Scholing en arbeidsmarkt
Het niet beschikken over schoolkwalificaties zou volgens de wetenschappelijke literatuur een factor zijn die kan bijdragen aan het deelnemen aan criminaliteit. Het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking op de BES-eilanden is vrij laag. Sinds 10-10-10 staat het onderwijs onder toezicht van de Onderwijsinspectie. De kwaliteit is inmiddels verbeterd, maar de doelstelling om voor 2016 deze kwaliteit op het niveau van het Europees Nederlandse onderwijs te brengen lijkt op dit moment niet haalbaar. De BES-eilanden kennen naast basisonderwijs ook een systeem van voortgezet onderwijs en enkele MBO studies. Er is geen hoger onderwijs. Deskundigen van de Expertisecentra voor Onderwijs en Zorg – centra die probleemleerlingen begeleiden – wijzen op een grote groep probleemleerlingen, zowel in het basis- als voorgezet onderwijs. De problemen in het MBO onderwijs zouden minder groot zijn: het aantal studenten groeit snel en de Onderwijsinspectie beoordeelt de scholen over het algemeen positief.
Het onderwijs sluit (nog) onvoldoende aan op de vraag uit de arbeidsmarkt, waar vooral behoefte is aan hoger opgeleid personeel. Binnen de arbeidsmarkt van de BES-eilanden is er een tekort aan hoger opgeleide krachten (MBO+, HBO en WO). Studenten moeten naar het buitenland. Een deel van deze groep keert na het behalen van een diploma niet terug. Hierdoor zou een deel van de meest getalenteerde bewoners van de BES-eilanden onttrokken worden van de samenleving.

Discussie

Vooral de mate waarin onvoorwaardelijke gevangenisstraffen worden opgelegd op de BES-eilanden en de duur daarvan lijken een rol te spelen in de hoge detentieratio. In de overige fasen van de strafrechtketen zijn de verschillen met Europees Nederland en de overige Caribische delen van het Koninkrijk minder groot. Daarbij dient wel nadrukkelijk de kanttekening te worden geplaatst dat de vergelijkbaarheid

van gegevens beperkt is vanwege verschillen in registratie en beschikbaarheid van informatie, maar ook in capaciteit en handhavingstekort in de verschillende landen. Ondanks grote inspanningen in de afgelopen jaren is de informatievoorziening op de BES-eilanden nog niet op een dusdanig niveau dat ontwikkelingen in de strafrechtketen goed in samenhang kunnen worden bekeken. Op casusniveau lukt dat meestal wel via handmatige lijstjes, maar om informatie op meer geaggregeerd niveau te combineren sluiten de registraties onvoldoende op elkaar aan. De benodigde informatie kan vaak niet geautomatiseerd uit de registratiesystemen kan worden gehaald. Verdere (gezamenlijke) investering in ICT-kennis ter plaatse kan helpen de informatievoorziening beter op orde te brengen en bovendien veel tijd besparen die nu aan handmatige (schaduw)registraties wordt besteed.
Het kwantitatieve beeld uit de wel beschikbare managementinformatie sluit niet altijd aan bij het kwalitatieve beeld dat uit de gevoerde gesprekken naar voren komt. Het lijkt met name van belang om meer duidelijkheid te krijgen over de werkelijke ontwikkelingen op het gebied van jeugd en de oorzaken van het mogelijk achterblijven van de registratie hiervan.
Ook achtergronden die mogelijk een rol spelen bij de samenstelling en ontwikkeling van criminaliteit op de BES-eilanden maar waar de strafrechtketen geen of minder directe invloed op kan uitoefenen, zijn nader onderzocht. Bij al deze onderzochte achtergronden kan ten minste het vermoeden geuit worden dat deze relatie bestaat. Er zijn echter grote verschillen in de mate waarin dit vermoeden ook empirisch bevestigd kan worden. Feitelijk leverde alleen onderzoek naar demografische achtergronden en de aansluiting van scholing op de arbeidsmarkt voldoende empirische onderbouwing op. Andere achtergronden die mogelijk een rol spelen bij de ontwikkeling van criminaliteit op de BES-eilanden, met name op het gebied van verslaving en licht verstandelijke beperking, kunnen onvoldoende kwantitatief in beeld gebracht worden. Het verbeteren van diagnostische instrumenten om prevalentie te meten en registratie zouden hierin kunnen helpen.

1 Inleiding

Het voorliggende WODC-rapport bevat de resultaten van het onderzoeksproject Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland. Dit project is uitgevoerd op verzoek van de directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS)[2] van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

1.1 Aanleiding

De detentieratio, gedefinieerd als het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners, ligt in Caribisch Nederland aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland. Ook vergeleken met andere landen in de regio scoort Caribisch Nederland hoog wat betreft de detentieratio. Deze situatie zorgt voor een blijvende druk op de beschikbare detentiecapaciteit. Ter verlichting van de druk op de detentiecapaciteit is in december 2012 de capaciteit van de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire tijdelijk uitgebreid naar 112 detentieplaatsen. Oplevering van de nieuwbouw van de JICN is voorzien in 2016. Ook is het de bedoeling om op Sint Eustatius een beperkt aantal detentieplaatsen voor kortgestraften te realiseren, voor volwassenen uit Sint Eustatius en Saba (TK 2014/15, 24 587, nr. 620 – Kamerbrief, 28 juli 2015).
Het steeds weer vergroten van detentiecapaciteit is zeer kostbaar en kent financiële en fysieke grenzen. Bovendien is het de vraag of dit vanuit maatschappelijk perspectief de juiste werkwijze is. In verschillende publicaties, zoals de voortgangsrapportage over 2013 van de rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Stolte, 2014) en een advies ten behoeve van de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (College voor de Rechten van de Mens, 2014) wordt de hoge detentieratio in Caribisch Nederland als onwenselijk gekwalificeerd.
Op dit moment is er onvoldoende inzicht in de aard en achtergronden van de hoge detentieratio. Onduidelijk is daardoor ook hoe deze zich in de toekomst zal ontwikkelen, en welke effecten er zouden optreden bij eventuele beleidswijzigingen, bedoeld om de ratio te beïnvloeden. Er is wel enig onderzoek gedaan ten aanzien van de strafrechtketen op de BES-eilanden, zoals het Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013 van de Nationale Politie (Mooij et al., 2013), maar dit richtte zich vooral op de criminaliteitsontwikkeling, opsporing en vervolging van strafzaken. Achtergronden en/of verklaringen van ontwikkelingen komen daarin slechts zeer beperkt aan de orde. Over het strafklimaat en de (achtergronden van de) hoge detentieratio is weinig bekend. Ketenbrede kwantitatieve managementinformatie die in samenhang kan worden bekeken, ontbreekt veelal.

Om meer inzicht te verkrijgen, heeft de Directie Sanctie- en Preventiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht om onderzoek te verrichten naar de detentieratio in Caribisch Nederland. Daarbij dient onder meer te worden gekeken naar de strafcultuur, de sociaaleconomische omstandigheden en de sociale- en zorgvoorzieningen ter plekke, alle in vergelijking tot de omringende landen en Europees Nederland.
Om structureel een inschatting te kunnen maken van de noodzakelijke en/of wense-

2 Medio 2015 heeft dit directoraat-generaal de naam Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) gekregen, en heet de betreffende directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ).

lijke capaciteit van de penitentiaire inrichtingen, de (jeugd)reclassering en andere relevante organisaties zal in de komende periode bovendien aandacht moeten bestaan voor de gegevensverzameling in de strafrechtketen. De stand van de informatiehuishouding en de mate waarin relevante managementinformatie uit de registratiesystemen in de strafrechtketen kan worden gehaald, is daarom ook een belangrijk onderwerp van onderzoek. In oktober 2012 is door het WODC al een bezoek gebracht aan Bonaire ter eerste verkenning van de informatiehuishouding in de strafrechtketen in Caribisch Nederland.

1.2 Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is meer inzicht te verkrijgen in de factoren die een rol spelen bij de hoge detentieratio in Caribisch Nederland. Daarbij wordt enerzijds gekeken naar de sociaaleconomische omstandigheden, culturele factoren en de sociale- en zorgvoorzieningen ter plekke, alle in vergelijking tot de omringende landen en Europees Nederland. Anderzijds wordt getracht om de omvang en aard van de zaken die in de strafrechtketen terecht komen in kwantitatieve zin en ketenbreed inzichtelijk te maken, om te zien of zo factoren aan het licht komen die de hoogte van de detentieratio beïnvloeden. De manier waarop managementinformatie uit de verschillende registratiesystemen wordt (en kan worden) gehaald is daarbij een aandachtspunt. Zeker in een tijd van taakstelling en prioritering is het van belang te weten om welke kengetallen het gaat. In oktober 2012 is door het WODC al een bezoek gebracht aan Bonaire ter eerste verkenning van de informatiehuishouding in de strafrechtketen in Caribisch Nederland. Het inschatten van de toekomstige werklast van de ketenpartners, in het bijzonder van de behoefte aan detentiecapaciteit, is nadrukkelijk niet het doel van dit onderzoek. Hiermee zou pas een begin kunnen worden gemaakt nadat is geïnventariseerd op welke punten de informatievoorziening in de strafrechtketen nog onvoldoende is, en nadat maatregelen zijn genomen om de onderkende lacunes te verhelpen.

1.3 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen geformuleerd. De in het onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden worden beschreven in hoofdstuk 2.

Onderzoeksvragen

1 Hoe kan kwantitatieve informatie die al wordt bijgehouden in de huidige registratiesystemen in Caribisch Nederland worden ontsloten, zodanig dat de resulterende managementinformatie kan worden gebruikt om inzicht te verkrijgen in recente en toekomstige ontwikkelingen in de strafrechtketen, in het bijzonder om de detentieratio te kunnen monitoren?

2 Wat zijn de mogelijke achtergronden van de hoge detentieratio in Caribisch Nederland? Vertrekpunt hierbij zijn internationaal gangbare wetenschappelijke theorieën. Welke factoren als criminaliteitsniveau, strafklimaat, sociaaleconomische, demografische en maatschappelijke factoren zijn van belang bij verklaring en duiding van de detentieratio?
   Meer concreet, wat valt er te zeggen over achtergrondfactoren als:
   - De sociale context van de BES-eilanden.
   - De arbeidsmarktsituatie van de BES-eilanden.
   - Werkgelegenheid en inkomen.
   - Schoolsysteem en aansluiting op de arbeidsmarkt.

- Arbeidsmigratie.
- Immigratie.
- Prevalentie van met criminaliteit geassocieerde stoornissen.
- Verslaving.
- Strafklimaat.

 Hoe verhouden dergelijke factoren zich tot de situatie in Europees Nederland, de overige Caribische eilanden binnen het Koninkrijk der Nederlanden (Curaçao, Sint Maarten, Aruba) en het overige Caribisch gebied?

3 Welke alternatieven zijn er voor detentie en welke mogelijkheden en beperkingen zijn er in Caribisch Nederland voor toepassing hiervan?
- Gebruik van andere modaliteiten dan detentie;
- Focus op geleiding richting hulpverlening (verslavingszorg, psychiatrie, jeugdzorg).

1.4 Leeswijzer

Het voorliggende rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de in dit onderzoek gebruikte methode. Hierin wordt toegelicht welke bronnen er gebruikt zijn in het onderzoek. Hoofdstuk 3 geeft een algemene situatieschets van Caribisch Nederland, de strafrechtketen aldaar, de juridische context en de gebruikte informatiesystemen. De resultaten van het onderzoek zijn opgesplitst in twee afzonderlijke hoofdstukken. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van analyse van kwantitatieve informatie over de strafrechtketen op de BES-eilanden in relatie tot de detentieratio, terwijl hoofdstuk 5 de mogelijke samenhang van maatschappelijke achtergronden met de detentieratio beschrijft. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de methode en resultaten kort samengevat, gevolgd door een korte discussie.

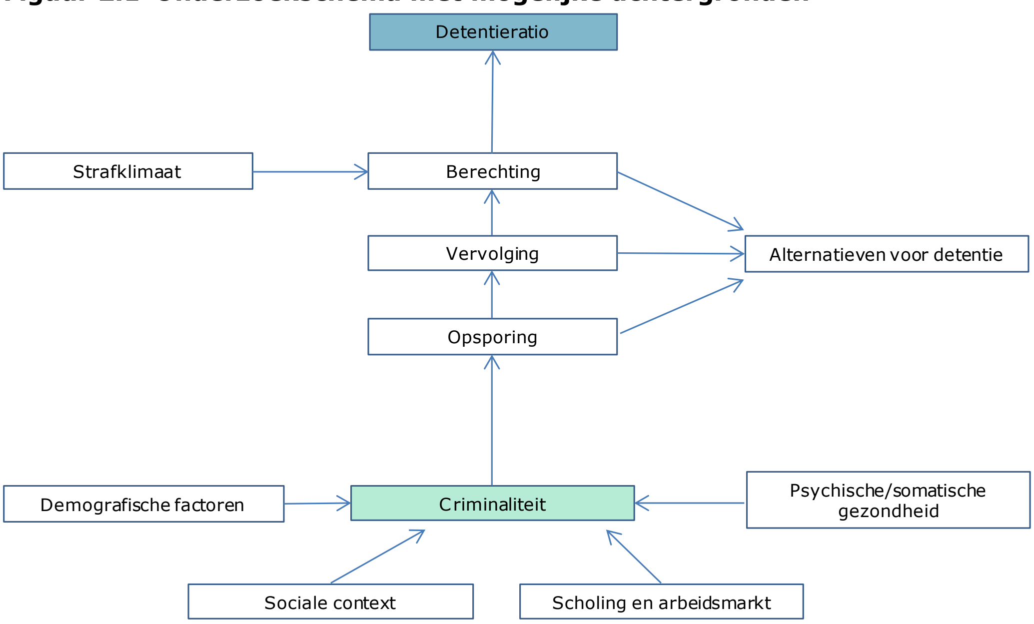
2 Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke methoden zijn gebruikt bij het verzamelen van informatie ten behoeve van dit onderzoek. In het onderzoek zijn twee deel-onderzoeken te onderscheiden:

- In een eerste deelonderzoek (I) wordt onderzocht in hoeverre vanuit het functioneren van de strafrechtketen verklaringen gevonden kunnen worden voor de in diverse publicaties genoemde hoge detentieratio op de BES-eilanden. Onderzocht wordt in hoeverre de beschikbare managementinformatie kan worden gebruikt om inzicht te verkrijgen in recente en toekomstige ontwikkelingen in de strafrechtketen, in het bijzonder om de detentieratio te kunnen monitoren.
- In een tweede deelonderzoek (II) wordt onderzocht welke maatschappelijke achtergronden er meespelen op de BES-eilanden die mogelijk een relatie hebben met de hoge detentieratio.

In het schema hieronder worden de twee deelonderzoeken en de binnen de deel-onderzoeken te onderscheiden onderwerpen die bestudeerd worden grafisch weergegeven.
In deelonderzoek I staat het functioneren van de strafrechtketen centraal. In het onderzoekschema in figuur 2.1 betreft dit het bovenste gedeelte, met als onderdelen de opsporing, vervolging en berechting, het strafklimaat en de alternatieven voor detentie.
De overige onderwerpen die worden genoemd in het schema in figuur 2.1 komen aan bod in deelonderzoek II. Het betreft onderwerpen die mogelijk op de achtergrond meespelen. Deze onderwerpen hebben geen rechtstreekse relatie met de detentieratio, wel met de ‘input’ van de strafrechtketen, namelijk criminaliteit.

Figuur 2.1 Onderzoekschema met mogelijke achtergronden



2.1 Deelonderzoek I

Om inzicht te krijgen in de beschikbare en gegeven de huidige informatiesystemen beschikbaar te maken managementinformatie over de strafrechtketen op de BES-eilanden, zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast:
- Interviews ter plaatse met medewerkers belast met registratie;
- Bestuderen van documentatie, onder andere datamodellen en gebruikershandleidingen;
- Verzameling en analyse van kwantitatieve gegevens. Hiervoor zijn met name jaarverslagen van ketenpartners als het Korps Politie Caribisch Nederland, OM BES, de rechterlijke macht, de Voogdijraad BES en de Stichting Reclassering Caribisch Nederland gebruikt. Incidenteel zijn ook bij organisaties gegevens uitgevraagd.

De bevindingen van dit deelonderzoek worden gerapporteerd in paragraaf 3.3 en in hoofdstuk 4.

2.2 Deelonderzoek II

Het tweede deelonderzoek heeft als titel *Achtergronden van criminaliteit* meegekregen. De bevindingen ervan worden gerapporteerd in hoofdstuk 5. Het in figuur 2.1 gepresenteerde schema wordt als ordeningshulpmiddel gebruikt voor het gehele onderzoek. Voor wat betreft de achtergronden van criminaliteit zijn de elementen in het schema ontleend aan twee zaken:
1. Vanuit de onderzoeksliteratuur zijn er aanwijzingen dat de elementen in het schema (de achtergronden) mogelijk een relatie hebben met criminaliteit. Het gaat daarbij meestal om associaties. Aanwijzingen voor oorzakelijkheid (causaliteit) zijn binnen de criminologie vrij zeldzaam. Er heeft empirisch onderzoek plaatsgevonden en er zijn verklarende theorieën. Niet alleen kennis vanuit de criminologie, maar ook kennis vanuit andere wetenschappelijke disciplines kan gebruikt worden om een relatie met criminaliteit aannemelijk te maken.
2. Er zijn signalen dat de achtergronden die uit onderzoek naar voren komen als mogelijke verklaring voor criminaliteit ook op de BES-eilanden een rol zouden kunnen spelen. Het gaat daarbij om berichten uit bijvoorbeeld de media waarin problemen zoals armoede en problemen in het schoolsysteem gemeld worden.

Factoren die mogelijk een relatie hebben met criminaliteit worden door het WODC ook gebruikt in het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ), waarmee ramingen van de werklast in de justitiële ketens worden ontwikkeld ter onderbouwing van de begroting van het ministerie van VenJ.[3] De in PMJ gebruikte achtergronden zijn voor een deel vergelijkbaar met de elementen die worden genoemd in figuur 2.1. Het gaat hier bijvoorbeeld om demografische factoren als de leeftijdsopbouw van de bevolking, of sociaal-maatschappelijke factoren als drugsgebruik. Er zijn echter ook verschillen. De kleinschaligheid van Caribisch Nederland en culturele aspecten zorgen er bijvoorbeeld voor dat een aantal achtergrondfactoren die in Europees Nederland wel een verband met de criminaliteitsontwikkeling laten zien, voor Caribisch Nederland niet in de selectie van (mogelijk) relevante achtergrondfactoren worden opgenomen.

Deelonderzoek II richt zich op het zoeken van de informatie die kan bevestigen dat onder 2. genoemde signalen ook gebaseerd zijn op feitelijkheden. Daarbij wordt

---

[3] Zie Smit (2015) voor de meest recente publicatie over PMJ en de daarin gebruikte achtergrondfactoren.

geprobeerd zoveel mogelijk 'hard' cijfermateriaal te vinden dat deze bevestiging kan bieden. Hard cijfermateriaal is informatie die de gehele BES populatie betrouwbaar, kwantitatief in beeld brengt, bij voorkeur over langere periodes. Daar waar dit niet mogelijk is worden ook 'zachte' bronnen geraadpleegd. Zachte bronnen leveren hoofdzakelijk kwalitatieve informatie, zoals opinies en beschrijvingen afkomstig van deskundigen.

2.2.1 Het gebruik van 'harde' bronnen

De BES-eilanden zijn zowel in omvang als inwonertal klein.[4] Een goede informatie infrastructuur ontbreekt. Wel is het, juist door de kleinschaligheid, soms mogelijk dat gegevens handmatig worden bijgehouden, vaak voor intern gebruik. Er wordt voor het onderzoek gebruikgemaakt van een beperkt aantal openbare, makkelijk toegankelijke bronnen die hard cijfermateriaal leveren:

1. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In het verleden werden statistieken over onder meer bevolking, gezondheid en sociaaleconomische achtergronden op de BES-eilanden bijgehouden door het CBS-Nederlandse Antillen (CNS-NA). Vanaf 2010 worden deze gegevens door het Nederlandse CBS bijgehouden. Via de link 'Caribisch Nederland' (CN) zijn deze statistieken te benaderen. Ook zijn er op de website van het CBS soms artikelen te vinden die verdieping aanbrengen binnen een bepaalde onderwerpen. De content van CBS-CN is vrij beperkt. Voor cijfers van de BES-eilanden werd voor wat betreft het verleden soms gebruikgemaakt van CBS NA gegevens, recentere gegevens worden ontleend aan CBS CN.
2. Om vergelijkingen mogelijk te maken tussen de BES-eilanden en de andere voormalige Nederlandse Antillen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en Nederland, wordt gebruikgemaakt van cijfers van de CBS opvolgers op deze eilanden en van Nederlandse CBS cijfers.
3. Rapporten van enkele onderzoeksinstituten leveren ook hard cijfermateriaal, zoals het bureau Ecorys, dat cijfers leverde over onder meer koopkracht en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt op de BES-eilanden. Eén bron verschafte belangrijke cijfers over jeugdigen, namelijk het scholierenonderzoek van De Boer (2006). Hierin worden cijfers gepresenteerd over risicofactoren voor later probleemgedrag bij jeugdigen op de – destijds nog – Nederlandse Antillen.
   Dit onderzoek is rijk aan cijfers en relevant voor ons onderzoek omdat de onderzoeksgroep inmiddels tussen 20 en 30 jaar oud is.
4. Een enkele maal kan ook gebruikgemaakt worden van cijfers uit wetenschappelijke artikelen die over de BES-eilanden zijn gepubliceerd.

2.2.2 Systematische, maar 'zachte' bronnen

Daarnaast wordt gebruikgemaakt van bronnen die een goed beeld schetsen van problemen en ontwikkelingen op de BES-eilanden, maar waarin slechts beperkt cijfers worden gepresenteerd. In deze categorie vallen de rapporten van de Onderwijsinspectie, die een kwalitatief beeld geven van de ontwikkelingen binnen het onderwijs op de BES, maar die een bescheiden hoeveelheid cijfers bevatten. Ook de 'kinderrapporten' van Unicef vallen daaronder, waarin een beeld wordt geschetst van de problemen waar kinderen mee te kampen hebben op de BES-eilanden. Andere beschikbare onderzoeksrapporten zijn bijvoorbeeld het rapport over de aanpak van huiselijk geweld (De Bruijn et al., 2014), de rapportage over

---

[4] Eind 2013 (CBS): ruim 24.000, bijna 18.500 op Bonaire, ruim 4.000 en een kleine 2.000 op Saba. Zie voor exacte cijfers par. 5.2.2.

schooluitval van Spruit (2011) en het rapport Armoede in Caribisch Nederland (Drewes, 2012). Daarnaast gaat het om rapporten als het Trendrapport Caribisch gebied (Westerbeek & Andriessen, 2013), die de context schetsen van problemen op de BES-eilanden.

2.2.3 Bevragen van deskundigen

Een andere bron van informatie was de groep van deskundigen die voor het onderzoek werden benaderd. Zij werden bevraagd tijdens een tweetal werkbezoeken. Het ging daarbij om deskundigen vanuit zeer verschillende disciplines zoals het openbaar bestuur, de strafrechtketen, de hulpverlening en het onderwijs. Zij gaven informatie en hielpen om informatie uit andere bronnen te duiden.

2.2.4 Achtergrondliteratuur

Om enig gevoel te krijgen voor de complexe sociale context van de BES-eilanden werd achtergrond literatuur geraadpleegd. Soms zat deze informatie ook in rapportages die niet expliciet handelden over de sociale context, maar waarin deze toch werd gegeven om de gegeven informatie te duiden.

3 Algemene situatieschets

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst waarin het onderzoek zich afspeelt. Paragraaf 3.1 geeft een algemene situatieschets van Caribisch Nederland, waarna in paragraaf 3.2 een beschrijving wordt gegeven van de juridische context en de strafrechtketen in Caribisch Nederland inclusief een beschrijving van de verschillende organisaties in de keten. Paragraaf 3.3 tenslotte beschrijft de informatiesystemen die worden gebruikt om de bedrijfsprocessen in de strafrechtketen te registreren. Bovendien wordt geïnventariseerd in hoeverre uit deze systemen (ketenbrede) managementinformatie kan worden gegenereerd.

3.1 Algemene beschrijving

Op 10 oktober 2010 kwam er formeel een einde aan de Nederlandse Antillen. Op die datum kregen de eilanden Curaçao en Sint Maarten de status van autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, een status die Aruba al sinds 1986 bezit. De overige eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden als afzonderlijke openbare lichamen onderdeel van Nederland. De drie eilanden worden door de Rijksoverheid aangeduid als Caribisch Nederland, maar staan ook bekend als de BES-eilanden. Beide termen worden in dit rapport door elkaar gebruikt. Wanneer er nadrukkelijk wordt ingegaan op de situatie in het Europese deel van het Koninkrijk, wordt dit aangeduid met de term Europees Nederland.
Hoewel Bonaire, Sint Eustatius en Saba samen Caribisch Nederland vormen, zijn de eilanden allesbehalve een geheel. Ze kennen onderling grote culturele en geografische verschillen. Zo maakt Bonaire deel uit van de Benedenwindse eilanden, gelegen dicht bij Curaçao en Aruba voor de kust van Venezuela, terwijl Sint Eustatius en Saba ruim 800 kilometer naar het noordoosten liggen, ten zuiden van Sint Maarten als onderdeel van de Bovenwindse eilanden. De afstand van de eilanden tot Europees Nederland bedraagt zo'n 7.000 kilometer.
Bonaire is van oudsher op Curaçao en in mindere mate op Aruba gericht, en evenals op die eilanden spreekt de bevolking op Bonaire overwegend Papiaments (65%). Nederlands (15%) en Spaans (15%) wordt door een aanzienlijke minderheid gesproken. Op Sint Eustatius en Saba is de voertaal Engels, net als op Sint Maarten waarmee van oudsher nauwe banden bestaan. Papiaments wordt hier niet gebruikt. De voertaal bij officiële instanties in Caribisch Nederland is Nederlands.
Kenmerkend voor de BES-eilanden is de kleinschaligheid. Hoewel Bonaire het grootste eiland van de drie is, valt het inwonertal (18.500 op 1 januari 2014) in het niet bij het wat oppervlakte betreft vergelijkbare Aruba (107.000 inwoners) en het grotere Curaçao (155.000 inwoners). Sint Eustatius (zo'n 4.000 inwoners) en Saba (ruim 1.800 inwoners) zijn nog veel kleiner. Ongeveer 500 inwoners van Saba zijn studenten en staf van de Medical school. Deze tijdelijke inwoners zijn voornamelijk afkomstig uit de VS en Canada.
Omdat Bonaire en het Bovenwindse Sint Eustatius en Saba ver uit elkaar liggen is reizen tussen de eilanden tijdrovend. Extra complicatie is dat er geen rechtstreekse verbindingen zijn. (Vlieg)verkeer gaat via Curaçao en Sint Maarten. Er zijn geen bootverbindingen voor passagiersvervoer, ook niet tussen de dicht bij elkaar liggende eilanden Saba en Sint Eustatius.
Na 10 oktober 2010 is er veel veranderd op de BES-eilanden. De bevolking is vooral op Bonaire en Sint Eustatius sneller gaan groeien. Omdat de eilanden de status van bijzondere gemeentes hebben is de betrokkenheid van de centrale Nederlandse

overheid groter dan in het verleden. Dit heeft gevolgen voor tal van sectoren die nu onder de verantwoordelijkheid vallen van Nederlandse ministeries, zoals de gezondheidszorg, het onderwijs, het belastingstelsel en de strafrechtketen. Een andere belangrijke, ingrijpende verandering is de invoering van de Amerikaanse dollar als betaalmiddel.

3.2 Beschrijving van de strafrechtketen en juridische context

Deze paragraaf beschrijft de organisatie van de strafrechtketen op de BES-eilanden en de juridische context waarin de betrokken instanties opereren.

3.2.1 Overzicht van de strafrechtketen

De strafrechtketen op de BES-eilanden bestaat uit een aantal organisaties die samen de rechtshandhaving verzorgen: van opsporing en vervolging naar berechting en uiteindelijk de tenuitvoerlegging van de straffen en maatregelen. Een aantal van deze organisaties opereert zelfstandig, een aantal is onderdeel van een verband waarvan ook andere delen van het Koninkrijk der Nederlanden onderdeel uitmaken.

Politie
In de eerste fase is de politie de belangrijkste speler. Het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) heeft volgens de Rijkswet tot taak te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Op zowel Bonaire, Sint Eustatius als Saba is het KPCN met een afdeling basispolitiezorg gestationeerd. Op Bonaire is er ook een afdeling opsporing, die rechercheonderzoeken uitvoert. Het KPCN heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het op sterkte brengen van het korps. Om tijdens deze fase haar taken te kunnen uitvoeren, wordt het KPCN ondersteund door de Koninklijke Marechaussee. Recentelijk is een evaluatie uitgevoerd naar de inrichting en organisatie van het KPCN (Nauta & Van Egmond, 2015).

Openbaar Ministerie
Het Openbaar Ministerie BES (OM BES) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak van het OM is te verdelen in drie kleinere: de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en toezicht op de uitvoering (executie) van strafvonnissen. Het OM bepaalt óf en voor welke strafbare feiten iemand voor de strafrechter moet verschijnen.
Sinds de staatkundige herinrichting van 10 oktober 2010 hebben Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden elk een eigen OM met een eigen Hoofdofficier van Justitie (HOvJ). Aan het hoofd van de drie OM's staat één gezamenlijke Procureur-Generaal (PG), die kantoor houdt in elk afzonderlijk gebied. Het parket van de PG bevindt zich op Curaçao. De PG ziet zich in een positie waarin hij verantwoording aflegt aan de ministers van (Veiligheid en Justitie) van Curaçao, van Sint Maarten en van Nederland (Raad voor de Rechtshandhaving, 2014b). Het Openbaar Ministerie van Aruba is zelfstandig en valt niet onder deze gezamenlijke PG.

Rechtspraak
Op Bonaire is één permanente rechter die onderdeel is van het Gerecht in Eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en als rechter-commissaris optreedt. Voor zittingen van het Gerecht in Eerste aanleg op Bonaire worden vanuit Curaçao rechters ingevlogen. Ook Sint Eustatius en Saba hebben elk een eigen rechter-

commissaris. Voor zittingen op de Bovenwinden worden rechters vanuit Sint Maarten ingevlogen. Hoger beroep kan worden aangetekend bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. Het Gemeenschappelijk Hof zetelt op Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en geregeld op de BES-eilanden. Is er in hoger beroep een uitspraak geweest dan is het daarna nog mogelijk om in cassatie te gaan bij de Hoge Raad der Nederlanden in Den Haag.

Gevangeniswezen
De Justitiële Inrichting Caribisch Nederland, locatie Bonaire (JICN) zorgt namens de minister van Veiligheid en Justitie van Nederland voor de uitvoer van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd aan zowel meerderjarigen als minderjarigen. Inmiddels wordt gewerkt aan nieuwbouw van de JICN op Bonaire, die in 2016 in gebruik moet worden genomen. Ook is het de bedoeling om een beperkt aantal detentieplaatsen voor kortgestraften op Sint Eustatius te openen. Op dit moment zijn op Sint Eustatius en Saba alleen politiecellen aanwezig.

Jeugdbescherming
De taken van de Voogdijraad zijn neergelegd in het Burgerlijk Wetboek BES en het Wetboek van Strafvordering BES. De Voogdijraad voert zowel op civiel gebied als op strafrechtelijk gebied taken uit die verband houden met minderjarigen en voortvloeien uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Elke persoon jonger dan 18 jaar die met justitie in aanraking komt en in voorlopige hechtenis zit dient aan de Voogdijraad te worden gemeld. Deze afdeling voert onderzoek uit teneinde de officier van justitie of de rechter in te kunnen lichten over de omstandigheden waarin de jongere is opgegroeid. De Voogdijraad is vertegenwoordigd op alle drie de BES-eilanden. Het strafrechtelijke takenpakket omvat vroeghulp, voorlichting (onderzoek teneinde het Openbaar Ministerie of het gerecht op pedagogisch gebied in te lichten over de jongere), uitvoering van alternatieve straffen voor minderjarigen, jeugdreclassering (verplichte begeleiding) en een vorm van Haltafdoeningen, ofwel alternatieve straffen om een onderzoek door het Openbaar Ministerie te voorkomen.

Volwassenenreclassering
De werkzaamheden van de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) zijn gericht op het voorkomen van recidive en het stimuleren van gedragsverandering bij daders en verdachten. Niet in alle gevallen krijgt een dader of verdachte te maken met de reclassering. Dat hangt af van de uitspraak of het vonnis van het Openbaar Ministerie of de rechter. De reclassering werkt alleen vanuit een justitiële opdracht. Deze werkzaamheden omvatten onafhankelijke adviezen over daders en verdachten, controle en begeleiding binnen reclasseringstoezicht, gedragsverandering door training en de tenuitvoerlegging van werkstraffen.

3.2.2 Juridische context

Ondanks dat de BES-eilanden onderdeel zijn van Nederland, geldt op de eilanden een afzonderlijk Wetboek van Strafrecht. Het Wetboek van Strafrecht BES is verouderd en bevat geen apart jeugdstrafrecht. Het aantal hoofdstraffen dat kan worden opgelegd, is zeer beperkt: dit zijn de gevangenisstraf, hechtenis of geldboete. Een werkstraf kan alleen als bijzondere voorwaarde bij een afdoeningsbeslissing worden opgelegd.
Voor minderjarigen, gedefinieerd als personen die op de dag van uitspraak van vonnis in eerste aanleg nog geen achttien jaar zijn, gelden de hoofdstraffen geldboete

of berisping. Ook kunnen minderjarigen ter beschikking van de regering worden gesteld, wat bij misdrijven waarvoor gevangenisstraf kan worden opgelegd kan leiden tot detentie. Dit beperkte juridische kader, de verouderde wetgeving en de kleinschaligheid van de eilanden hebben ervoor gezorgd dat er in perioden dat er onvoldoende voorzieningen beschikbaar zijn creatieve oplossingen worden bedacht. Dit komt in hoofdstuk 4 uitgebreider aan de orde.

3.3 Beschrijving informatiesystemen

In deze paragraaf worden de verschillende registratiesystemen beschreven die door de organisaties uit de strafrechtketen worden gebruikt om relevante gegevens over hun processen vast te leggen. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de vraag in hoeverre de systemen in staat zijn om (ketenbrede) managementinformatie te genereren.

3.3.1 Korps Politie Caribisch Nederland: ACTPOL

ACTPOL is het bedrijfsprocessensysteem van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Het is een digitaal registratiesysteem dat in 2006 is ontwikkeld door Automation Consultancy and Technological Systems (ACTS) in Curaçao en sinds 2008 door het politiekorps op Bonaire wordt gebruikt. ACTPOL wordt behalve door KPCN ook door de politiekorpsen op Curaçao en Sint Maarten gebruikt. Dit is vastgelegd in de zogenoemde Onderlinge Regeling die in het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) van januari 2012 is vastgesteld. Een definitieve uitwerking van deze regeling in een gezamenlijke beheerorganisatie op Curaçao is, ondanks dat deze in 2014 operationeel had moeten zijn, nog niet voltooid. Het Korps Politie Aruba maakt eveneens gebruik van ACTPOL. Tussen de versies die door de vier korpsen worden gebruikt, bestaat enig verschil in functionaliteit. Onderlinge uitwisseling van gegevens is (nog) niet mogelijk.
Door het KPCN wordt ACTPOL gebruikt om alle meldingen en incidenten die bekend zijn geworden vanuit de basispolitiezorg vast te leggen. De informatie die wordt geregistreerd in ACTPOL heeft de melding of incident als uitgangspunt, en is niet opvraagbaar vanuit informatie over perso(o)n(en) betrokken bij dat incident. Dit betekent dat uit ACTPOL wel aantallen zaken met bijbehorende kenmerken kunnen worden gegenereerd, maar geen aantallen verdachten. Begin 2015 zou aan ACTPOL ook een recherchemodule worden toegevoegd, waardoor ook de opsporingsafdelingen gebruik kunnen maken van ACTPOL. Daarmee bevat het systeem gegevens over de volledige geregistreerde criminaliteit op de BES-eilanden.
Uit interviews met betrokkenen en het recente evaluatierapport over de inrichting en organisatie van het Brandweerkorps en KPCN (Nauta & Van Egmond, 2015) blijkt dat de bruikbaarheid van ACTPOL, de registratiediscipline en de betrouwbaarheid van de gegevens in de afgelopen jaren is verbeterd. Zo is recentelijk een webgebaseerde versie van het systeem uitgerold op de BES-eilanden.
Vanwege technische problemen zoals het vastlopen van het systeem of uitval van de internetverbinding, en beperkingen als gevolg van een nog niet optimale registratiediscipline wordt echter naast ACTPOL ook handmatig een schaduwregistratie bijgehouden in Excel. Gegevens uit deze schaduwregistratie worden als betrouwbaarder bestempeld vanwege een handmatige controleslag die op de gegevens wordt uitgevoerd. Om deze reden, en omdat de ontsluiting van managementinformatie en rapportages uit ACTPOL omslachtig en gebruiksonvriendelijk wordt geacht, wordt de schaduwregistratie gebruikt als basis voor de halfjaarlijkse Omgevingsscan

die de afdeling Informatie, Intake en Operationele Ondersteuning van het KPCN samenstelt.
Aangezien technische documentatie zoals een datamodel van ACTPOL ontbreekt, is niet goed te beoordelen welke managementinformatie wel en niet uit het systeem is te halen. Voor de aansluiting op de registratie van het OM en het volgen van zaken en personen door de strafrechtketen is het ontbreken van tellingen op verdachtenniveau in ieder geval een knelpunt.

3.3.2 Openbaar Ministerie BES: PRIEM

PRIEM staat voor Parket Registratie En Invoer Management en is het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie BES, waarin misdrijven en verdachten die ter kennis van het OM komen worden vastgelegd. Het systeem is in 2010 ontwikkeld door ACTS op Curaçao, en wordt – in min of meer verschillende versies – ook gebruikt door het OM Curaçao en het OM Sint Maarten. Er was tot nu toe geen vast gebruikersoverleg waaraan deze partijen gezamenlijk deelnemen om ervaringen met het systeem te delen. Recentelijk is vanuit het parket PG echter het initiatief genomen om een gebruikersraad in te stellen. Uitwisseling van gegevens vindt niet op structurele wijze plaats.
Door het merendeel van de medewerkers van het OM BES wordt PRIEM als omslachtig en gebruiksonvriendelijk ervaren, waardoor de voor de vervolging relevante gegevens over zaken en verdachten ook in een handmatige schaduwregistratie worden bijgehouden. Deze schaduwregistratie wordt als betrouwbaar gemarkeerd (Parket PG, 2013 en OM BES, 2014) en vormt de basis voor het jaarverslag van het OM BES. Handmatige registratie is in principe echter kwetsbaar en foutgevoelig, en alleen houdbaar bij een beperkte zaakstroom. Wanneer het volume of de complexiteit van zaken verder zou toenemen, wordt handmatige registratie steeds kwetsbaarder. Redenen die worden aangedragen om niet met PRIEM te werken, zijn het ontbreken van mogelijkheden om managementrapportages uit te draaien, de onlogische volgorde van uit te voeren handelingen en het gebrek aan mogelijkheden om informatie juist in te voeren. Zo is de indeling van te kiezen wetsartikelen om delicten te classificeren gebaseerd op het Wetboek van Strafrecht van Curaçao en zijn afwijkende bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht BES niet altijd verwerkt in het systeem.
Kenmerken van verdachten van delicten die al in ACTPOL zijn geregistreerd, worden in PRIEM ingeladen vanuit een gezamenlijke verdachtendatabase die door ACTS op Curaçao wordt beheerd. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat wanneer deze informatie fouten bevat, deze niet kunnen worden gecorrigeerd door de medewerkers op het parket of bij de politie. Inhoudelijke aanpassingen kunnen enkel door technisch beheerder ACTS worden uitgevoerd, wat zowel uit praktisch oogpunt als vanuit de privacywetgeving zeer onwenselijk is.
In PRIEM kan niet alle voor het OM relevante informatie worden vastgelegd. De bouw van een executiemodule in PRIEM staat al enige jaren op de wensenlijst, waardoor zicht op zaken slechts handmatig kan plaatsvinden (zie Raad voor de Rechtshandhaving, 2014b). Ook wordt er aan gewerkt om PRIEM op Sint Eustatius en Saba te kunnen gebruiken. In de periode dat onderhavig onderzoek werd uitgevoerd, werkte ACTS aan een nieuwe, webgebaseerde versie van het systeem, PRIEM 2.0, waarin ook een executiemodule aanwezig is.
Om te kunnen beoordelen in hoeverre managementinformatie uit het systeem kan worden ontsloten, is via het parket PG een gebruikershandleiding van PRIEM beschikbaar gesteld. Technische documentatie over PRIEM, zoals een datamodel, was bij de start van het onderzoek niet beschikbaar. Op verzoek van het WODC heeft ACTS een datamodel van PRIEM opgesteld, dat echter meer vragen oproept

dat inzicht geeft in de structuur van de applicatie en de onderliggende database(s). Onder andere vanwege het ontbreken van goede meta data geeft het datamodel slechts zeer beperkt inzicht in de mogelijkheden van het systeem. Wel is duidelijk dat managementrapportages zoals de cijfermatige overzichten voor het jaarverslag OM BES op dit moment niet uit de lokale versie van PRIEM kunnen worden gegenereerd, terwijl het OM Curaçao gegevens voor het jaarverslag wel volledig uit PRIEM betrekt. Geconstateerd wordt dat er bij het OM BES veel tijd verloren gaat in dubbele registratie en handmatige verwerking van gegevens.

3.3.3 Gemeenschappelijk Hof: Zaaksregistratiesysteem (in ontwikkeling)

In het jaarverslag van het Gemeenschappelijk Hof over 2014 wordt gemeld dat, naast de van oudsher gebruikte handmatige registers, in het verleden diverse applicaties zijn gebruikt om rechtszaken te registreren en te volgen in databases. Door de verschillen tussen deze applicaties en het feit dat er niet een centraal bestand bestaat, wordt de uitwisseling en het beheer van de informatie bemoeilijkt. Ondanks dat hierdoor de registratie en verwerking van zaakcijfers uiterst tijdrovend en omslachtig verloopt, doorstaan de zaakcijfers van het Hof de toets van betrouwbaarheid, hetgeen telkens gestaafd is door de externe accountantscontrole. Het streven is toch steeds geweest om over te gaan tot één systeem voor alle vestigingen. Vandaar dat het project 'Zaaksregistratiesysteem' is opgezet.
Het doel van een integraal zaaksregistratiesysteem is om in hetzelfde systeem en op uniforme wijze de zaken te registreren. Uit marktverkenning is al snel duidelijk geworden dat een systeem op maat moet worden gemaakt. Gekozen is voor een modulaire aanpak, wat inhoudt dat het systeem per rechtsgebied wordt opgebouwd, ingericht en in gebruik genomen. Er is een pilotproject uitgevoerd samen met Spir-it, de IT-organisatie van de Nederlandse rechtspraak. De resultaten daarvan zijn zeer goed, en hebben eind 2014 geleid tot de keuze van het bestuur om dit project uit te rollen. De verwachting is dat het Hof per eind 2016 het project heeft afgerond met een systeem waarin voor alle rechtsgebieden op alle vestigingen de zaken worden geregistreerd.

3.3.4 Justitiële Inrichting Caribisch Nederland: DISBES

De JICN is de enige organisatie uit de strafrechtketen op de BES-eilanden die geen ICT-systeem gebruikt dat is ontwikkeld door ACTS op Curaçao. DISBES, het Detentie InformatieSysteem BES is in 2009 ontwikkeld door het Shared Service Center ICT (SSC-I) van de Dienst Justitiële Inrichtingen in Gouda. Terwijl SSC-I aangeeft dat DISBES zou moeten voldoen voor het bijhouden van de gedetineerdenadministratie en het genereren van managementrapportages, geven medewerkers van de JICN aan dat dit in elk geval wat betreft de managementinformatie niet het geval is. Voor een deel zou dit te wijten zijn aan technische en praktische problemen, zoals het feit dat het systeem in Europees Nederland draait en via een tijdrovende inlogprocedure benaderd moet worden of dat niet voldoende medewerkers van de JICN toegang hebben. Ook zou het systeem regelmatig niet benaderbaar zijn vanwege onderhoudswerkzaamheden buiten Nederlandse kantooruren die door het tijdsverschil wel problemen opleveren op Bonaire. Een deel van deze problemen wordt ook genoemd in het evaluatierapport van de Raad voor de Rechtshandhaving (2014a). Ondanks de nodige trainings- en bijscholingsinspanningen in de afgelopen jaren is het niet gelukt om het systeem naar tevredenheid van JICN te laten draaien. Intussen is een uitgebreide schaduwadministratie in Excel ontstaan, waarmee de JICN wel uit de voeten kan maar waaruit managementinformatie niet eenvoudig te ontsluiten is. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om zonder tijdroven-

de handmatige zoek- en bewerkingsslagen de jaarlijkse instroom van gedetineerden per eiland te genereren.
Vanuit DJI/SSC-I zijn voor dit onderzoek een datamodel en gebruikershandleiding van DISBES beschikbaar gesteld. Op basis van het datamodel en de in het systeem beschikbare rapportagemogelijkheden lijken de problemen die in de JICN worden ervaren inderdaad vooral van technische en praktische aard.
Zeker gezien de nieuwbouw van de JICN die in 2016 in gebruik moet worden genomen en mogelijke ingebruikname van detentiecapaciteit op Sint Eustatius is een goed functionerend informatiesysteem van groot belang. Op dit moment is DJI bezig om voor de hele organisatie, inclusief de BES-eilanden, een nieuw informatiesysteem te ontwikkelen, de zogenoemde Jail Management Oplossing. Aangezien dit op zijn vroegst in 2017 operationeel zal zijn, dient voor de tussenliggende periode een oplossing van de problemen te worden gevonden.

3.3.5 Voogdrijraad BES: ACTK18

Het registratiesysteem ACTK18 van de Voogdijraad BES is in 2011 in gebruik genomen en ontwikkeld door ACTS op Curaçao. Model voor het systeem stond het datawarehouse KBPS van de Raad voor de Kinderbescherming in Europees Nederland, hiervan is een versimpelde versie ontwikkeld die aansluit op de werkprocessen van de Voogdijraad op de BES-eilanden. Na een aantal jaren van implementatie is het systeem inmiddels ook in gebruik op Sint Eustatius en Saba, maar de mate waarin medewerkers op de Bovenwinden er mee uit de voeten kunnen loopt nog achter bij Bonaire (Voogdijraad BES, 2015). Het systeem wordt volgens de Voogdijraad op dit moment goed gevuld en er kunnen managementrapportages uit worden gegenereerd. Over de benutting van de mogelijkheden van het systeem kunnen in dit onderzoek geen conclusies worden getrokken, aangezien ook over ACTK18 geen technische documentatie beschikbaar is.

3.3.6 Stichting Reclassering Caribisch Nederland: REACT

In april 2014 heeft de SRCN het nieuwe informatiesysteem REACT in gebruik genomen, ter vervanging van het systeem REMIR dat sinds 2008 in gebruik was en van de reclassering op Curaçao was overgenomen. REACT is ontwikkeld door ACTS op Curaçao en is in hoofdlijnen gebaseerd op het systeem ACT-18 van de Voogdijraad BES. Extra aandacht is besteed aan de rapportagemogelijkheden in REACT: in het oude systeem REMIR was het niet mogelijk om managementrapportages samen te stellen, zodat gegevens voor het jaarverslag handmatig uit het systeem moesten worden gehaald.
Technische documentatie over REACT is niet beschikbaar. In de onderzoeksperiode werd getracht de oude zaken uit REMIR naar REACT te converteren. Dit traject verliep moeizaam en was aan het einde van het onderzoek nog niet succesvol afgerond.

3.3.7 Justitiële Informatiedienst: JDS

Sinds de staatkundige hervorming van 10-10-10 heeft de Justitiële Informatiedienst in Almelo de verplichting om de justitiële gegevens uit de BES-eilanden bij te houden. Gegevens uit de vonnissen worden geautomatiseerd aangeleverd vanuit Bonaire en verwerkt in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). In interviews met de ketenpartners op de BES-eilanden bleek het bestaan van deze registratie nauwelijks bekend. Na eerste analyse van de vonnissen bleken de gegevens omtrent vonnissen in zaken vanuit de BES-eilanden bovendien onvoldoende betrouwbaar om te

kunnen gebruiken. Aangezien tijdens vergelijking van een selectie van de JDS-gegevens met gegevens van het OM BES bleek dat informatie over de opgelegde straf niet altijd volledig was of verkeerd kon worden geïnterpreteerd, zouden de gegevens eerst per parketnummer moeten worden gecontroleerd via handmatige vergelijking met zittingslijsten en het strafregister. Aangezien informatiesysteem PRIEM van het OM nog geen executiemodule bevat, geautomatiseerde gegevens over de rechtspraak in eerste aanleg ontbreken en het Zaaksregistratiesysteem van het Gemeenschappelijk Hof pas in 2016 wordt opgeleverd en het de vraag is in hoeverre in deze systemen ook historische gegevens worden bijgehouden, loont het de inspanning om de gegevens in het JDS te valideren en waar nodig te corrigeren en/of aan te vullen.

3.3.8 Discussie

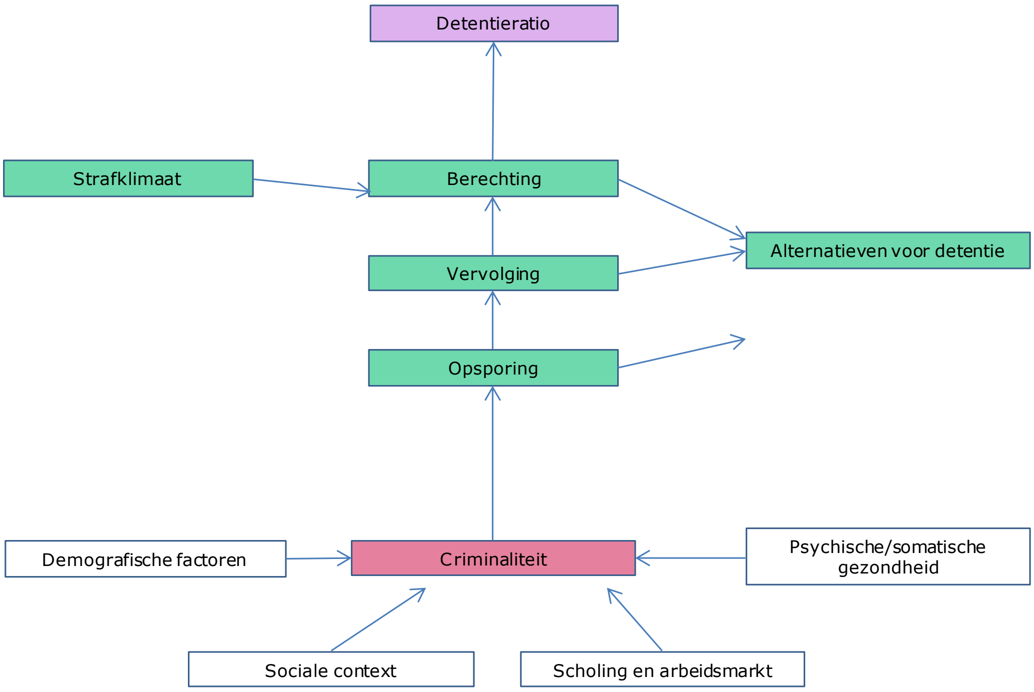
Van de organisaties in de strafrechtketen op de BES-eilanden beoordeelde de Voogdijraad BES het eigen informatiesysteem het meest positief. Het is ook de enige ketenpartner die ten tijde van het onderzoek de managementinformatie volledig uit het systeem genereerde. Bij de SRCN is in 2014 een nieuw systeem in gebruik genomen dat de benodigde managementinformatie eveneens automatisch moet gaan genereren. Dat deze systemen zelfstandig op initiatief van de betreffende organisaties op de BES-eilanden zelf zijn ontwikkeld en dus zo goed mogelijk op de eigen wensen aansluiten, speelt hierbij vermoedelijk een rol. Bij het KPCN zijn de afgelopen jaren grote slagen gemaakt in de geautomatiseerde gegevensvoorziening, terwijl bij het OM BES en de JICN verbetering van het huidige informatiesysteem hoog op de prioriteitenlijst staat. Het Gemeenschappelijk Hof is onlangs gestart met een project dat de ICT naar een adequaat niveau moet brengen. Of bij de ontsluiting van managementinformatie uit de bestaande systemen alle technische mogelijkheden die in het systeem zijn gebouwd ook daadwerkelijk worden benut, is niet goed vast te stellen vanwege het ontbreken van technische documentatie bij de systemen die ACTS heeft ontwikkeld. Een datamodel waarin de samenhang staat beschreven tussen de elementen waarover informatie wordt geregistreerd, is een minimale vereiste wat dat betreft, inclusief een goede beschrijving van wat deze elementen precies inhouden (meta data).
Bovengenoemde activiteiten en systemen zijn alle gericht op de eigen informatievoorziening. Van het vormgeven van ketenbrede informatievoorziening, het structureel delen van kwantitatieve informatie en het koppelen van informatiesystemen is, ondanks dat het merendeel van de systemen is ontwikkeld door dezelfde softwareleverancier, nog geen sprake. Waar de kleinschaligheid een voordeel zou kunnen zijn doordat de omvang en complexiteit van systemen te overzien is, speelt deze vooral een beperkende rol. In geen van de organisaties in de strafrechtketen op de BES-eilanden zijn vanwege de beperkte capaciteit speciaal daarvoor opgeleide informatiespecialisten of functioneel beheerders aanwezig. Het vormgeven van de informatiebehoefte, het functioneel beheer van de systemen en het analyseren van gegevens wordt daardoor gedaan door medewerkers die deze taken naast hun reguliere werkzaamheden uitvoeren. Juist door de gerichte inzet van deskundigen met verstand van zaken op het gebied van ICT en kwantitatieve analyse kan veel handmatig, tijdrovend werk overbodig worden gemaakt, waardoor capaciteit overblijft voor inhoudelijke werkzaamheden. Door slecht functionerende ICT en het in stand houden van schaduwregistraties en work-arounds gaat op dit moment nog veel tijd verloren. Om dit te verhelpen, zouden organisaties de samenwerking op technisch gebied meer moeten opzoeken om in gezamenlijkheid het functioneel en technisch beheer van hun informatiesystemen beter en efficiënter vorm te (laten)

geven. Deze samenwerking zou zowel tussen organisaties op de BES-eilanden als met de andere delen van het Koninkrijk kunnen worden gezocht.

4 Relevante factoren vanuit de strafrechtketen

Doel van dit onderzoek is om factoren in kaart te brengen die (mogelijk) een relatie hebben met de hoge detentieratio op de BES-eilanden. Dit kunnen zowel factoren zijn die te maken hebben met de organisatie van de strafrechtketen en het strafklimaat als maatschappelijke factoren. Deze laatste groep wordt in hoofdstuk 5 belicht. In dit hoofdstuk ligt de focus op de strafrechtketen op de BES-eilanden, ofwel het bovenste gedeelte van het onderzoeksschema.

Figuur 4.1 Onderzoekschema met daarin uitgelicht de strafrechtketen



Door in detail te kijken naar de zaakstromen in de verschillende schakels van de strafrechtketen, de organisaties die daarbij betrokken zijn en het strafklimaat op de eilanden is onderzocht in hoeverre er factoren zijn aan te wijzen die (mogelijk) een rol spelen in de hoge detentieratio. In principe worden de ontwikkelingen voor de BES-eilanden gezamenlijk beschreven, maar indien relevant worden resultaten uitgesplitst per eiland. Waar mogelijk vindt een vergelijking plaats met de situatie in Europees Nederland en de andere Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden.
In paragraaf 4.1 wordt de detentieratio in internationaal perspectief geplaatst, waarna paragraaf 4.2 beschrijft hoe strafzaken zich door de keten bewegen. Beide paragrafen richten zich op het totaal van misdrijven gepleegd door volwassen en minderjarige verdachten. Paragraaf 4.3 bekijkt vervolgens misdrijven gepleegd door minderjarigen in meer detail. Tenslotte gaat paragraaf 4.4 in op alternatieven voor detentie.

4.1 De detentieratio in internationaal perspectief

In de derde voortgangsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van januari 2014 wordt de detentieratio voor de BES-eilanden gekwalificeerd als zeer hoog. Uitgaande van een bevolking van 16.000 mensen wordt voor 2012 een ratio van 700 gerapporteerd, gebaseerd op een DJI-publicatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen uit 2012 (DJI, 2012). Ook het College voor de Rechten van de Mens noemt in haar rapportage van maart 2014 de hoge detentieratio, noemt deze onwenselijk en roept op tot maatregelen om deze te verlagen (College voor de Rechten van de Mens, 2014). Om de kwalificatie zeer hoog te beoordelen, is het allereerst goed om de detentieratio in internationaal perspectief te bezien.
Het International Centre for Prison Studies (ICPS), dat samenwerkt met de University of Essex, publiceert eens in de twee jaar een overzicht van de detentiepopulatie en detentieratio in de gehele wereld op basis van zo actueel mogelijke gegevens. De tiende editie dateert uit 2013 en is de meest recente rapportage (Walmsley, 2013). Op de website van het ICPS worden indien beschikbaar nog actuelere gegevens gepubliceerd.[5] De *detentieratio* is gedefinieerd als de detentiepopulatie van een land op een bepaalde peildatum gedeeld door de totale bevolking van dat land op een bepaalde peildatum, maal 100.000. Idealiter wordt voor beide grootheden dezelfde peildatum gebruikt, maar in de praktijk komen verschillen voor vanwege de beschikbaarheid van gegevens. In de tellingswijzen van de detentiepopulatie kunnen bovendien verschillen tussen landen optreden gezien de verschillende detentieregimes, maar over het algemeen bestaat deze uit het aantal personen dat een gevangenisstraf uitzit of preventief gehecht is op een bepaalde peildatum. Voor de bepaling van de detentieratio in Europees Nederland worden door het ICPS ook de populaties jeugddetentie, TBS en vreemdelingenbewaring meegeteld. Hierdoor wijkt het cijfer dat het ICPS publiceert af van de detentieratio die door de Dienst Justitiële Inrichtingen zelf wordt gerapporteerd (DJI, 2014).[6] Voor de BES-eilanden publiceert het ICPS geen aparte ratio, aangezien de JICN onder rechtstreekse verantwoordelijkheid valt van het ministerie van VenJ in Nederland. De detentiepopulatie van de BES-eilanden wordt echter niet meegeteld in de berekening van de Nederlandse detentieratio.

Uit de definitie volgt dat wanneer de celcapaciteit sterk wordt uitgebreid, dit pas gevolgen heeft voor de detentieratio indien de beschikbare extra capaciteit ook daadwerkelijk wordt gevuld. Een toe- of afname van de bevolking van een land heeft wel rechtstreeks invloed op de detentieratio. Een hoge detentieratio kan dus worden veroorzaakt door een hoog aantal preventief gehechten ten opzichte van de bevolking, een hoog aantal afgestraften die hun vrijheidsstraf uitzitten of een combinatie daarvan. Bovendien speelt de beschikbare detentiecapaciteit een rol.
De detentieratio zegt op zichzelf niets over de benutting van de detentiecapaciteit en de druk op het gevangeniswezen. Een land kan een hoge detentieratio hebben terwijl een groot deel van de beschikbare cellen leeg staat, terwijl omgekeerd de detentieratio laag kan zijn terwijl er een structureel tekort is aan detentiecapaciteit. Wanneer de bevolking over de tijd aan fluctuaties onderhevig is, heeft dit bij een gelijkblijvende detentiepopulatie invloed op de detentieratio. De detentieratio kan een daling laten zien als gevolg van een toenemende bevolkingsomvang, zonder dat het aantal gedetineerden in absolute zin afneemt.

---

5 www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate opgevraagd d.d. 24-7-2014.

6 DJI rapporteert in haar eigen publicatie Gevangeniswezen in Getal (2014) een detentieratio voor Europees Nederland van 62 in 2013. Dit is exclusief tbs, vreemdelingenbewaring en jeugddetentie.

Bij nadere analyse van het DJI-rapport uit 2012 blijkt dat het getal van 700 dat voor de BES wordt gerapporteerd ten onrechte is gebaseerd op de totale detentie*capaciteit*, en niet op de (omvang van de) gedetineerden*populatie*. Uit het bevolkingsaantal van 16.000 dat wordt genoemd, leiden we bovendien af dat alleen de bevolking van Bonaire is meegenomen in de bepaling van de detentieratio, terwijl in de JICN gedetineerden uit alle drie de BES-eilanden worden geplaatst. Wanneer we de detentieratio opnieuw berekenen op basis van de gedetineerdenpopulatie BES op 1 juli 2013 en op basis van de bevolking BES op 1 januari 2013[7] valt deze een stuk lager uit, namelijk 382. Om een beeld te krijgen van hoe dit zich verhoudt tot de detentieratio's in het Caribisch gebied en de rest van de wereld, wordt in tabel 1 een internationale vergelijking van detentieratio's weergegeven, waarbij wordt gerangschikt van hoog naar laag. De positie van de BES-eilanden is virtueel aangezien deze niet door het ICPS wordt gerapporteerd.

Tabel 4.1 Internationale vergelijking van detentieratio's, 2013

	Gehele wereld			Caribisch gebied	
Rang	*Land*	*Detentie-ratio*	*Rang*	*Land*	*Detentie-ratio*
1	Seychellen	868	1	St. Kitts and Nevis	611
2	Verenigde Staten	707	2	Anguilla (UK)	543
3	St. Kitts and Nevis	611	3	Virgin Islands (USA)	535
4	Anguilla (UK)	543	4	Barbados	529
5	Virgin Islands (USA)	535	5	Cuba	510
6	Barbados	529	6	Grenada	430
7	Cuba	510	7	Virgin Islands (UK)	425
8	Belize	495	8	St. Vincent and the Grenadines	422
9	Rwanda	492	9	Sint Maarten (NL)	396
10	Russische Federatie	471	10	Antigua and Barbuda	389
18	Sint Maarten (NL)	396	11	BES-eilanden	382
21	BES-eilanden	382	17	Curaçao	285
39	Curaçao	285	19	Aruba	233
55	Aruba	233			
173	Nederland	75			
	Gemiddelde	**175**		**Gemiddelde**	**362**

Bron: International Centre for Prison Studies, bewerking WODC

In 2013 was de ratio van de BES ruim vijf keer zo hoog als van Europees Nederland. Wanneer we de landen van de voormalige Nederlandse Antillen met elkaar vergelijken, blijkt dat de detentieratio's voor Sint Maarten en de BES-eilanden dicht bij elkaar liggen, en een stuk hoger zijn dan de ratio's voor Curaçao en Aruba. Het uiterst zorgelijke beeld dat bestond bij aanvang van dit onderzoek, namelijk dat de detentieratio op de BES-eilanden tot de absolute wereldtop behoort, dient op basis van deze gegevens bijgesteld te worden.
Wat verder opvalt in tabel 4.1 is het grote aantal kleine eilandgemeenschappen met een hoge detentieratio. Van de mondiale top 10 bestaat bijna de helft uit kleine Caribische eilanden, aangevuld door de Seychellen die de lijst aanvoeren. Dit roept de vraag op of er een relatie bestaat tussen de voor dergelijke gemeenschappen kenmerkende kleinschaligheid en de detentieratio. In hoofdstuk 5 wordt deze vraag verder uitgewerkt en wordt getracht een antwoord te geven.

[7] Het CBS publiceert bevolkingsgegevens op peildatum 1 januari. Aangezien gegevens over de bezetting van de JICN op 1-1-2013 niet beschikbaar waren, is als peildatum 1-7-2013 gekozen.

Aangezien de detentieratio rechtstreeks samenhangt met het aantal preventief gehechten, het aantal opgelegde gevangenisstraffen, de opgelegde strafduur en de bevolking van een land, en indirect samenhangt met de beschikbare detentiecapaciteit, zal de ratio in meer of mindere mate fluctueren wanneer er wijzigingen optreden in een of meer van deze factoren.
Dat deze fluctuaties aanzienlijk kunnen zijn, wordt duidelijk in tabel 4.2. Daarin wordt de trendmatige ontwikkeling van de detentieratio voor de verschillende onderdelen van het Koninkrijk der Nederlanden weergegeven in de periode 2010-2013. De detentieratio's voor de BES-eilanden in 2010, 2011 en 2012 betreffen schattingen, aangezien exacte bezettingscijfers niet beschikbaar waren. Gezien het structurele tekort aan detentieplaatsen in deze jaren is uitgegaan van maximale bezetting van de detentiecapaciteit.

Tabel 4.2 Trendmatige ontwikkeling van detentieratio in het Koninkrijk der Nederlanden, 2010-2013

Gebied	2010	2011	2012	2013
Sint Maarten	374	319	458	396
BES-eilanden	ca. 350	ca. 450	ca. 425	382
Curaçao	365	--	289	285
Aruba	--	241	224	233
Europees Nederland	92	87	82	75

Bron: International Centre for Prison Studies, bewerking WODC. Waar '--' is weergegeven, is voor het betreffende jaar geen cijfer bekend.

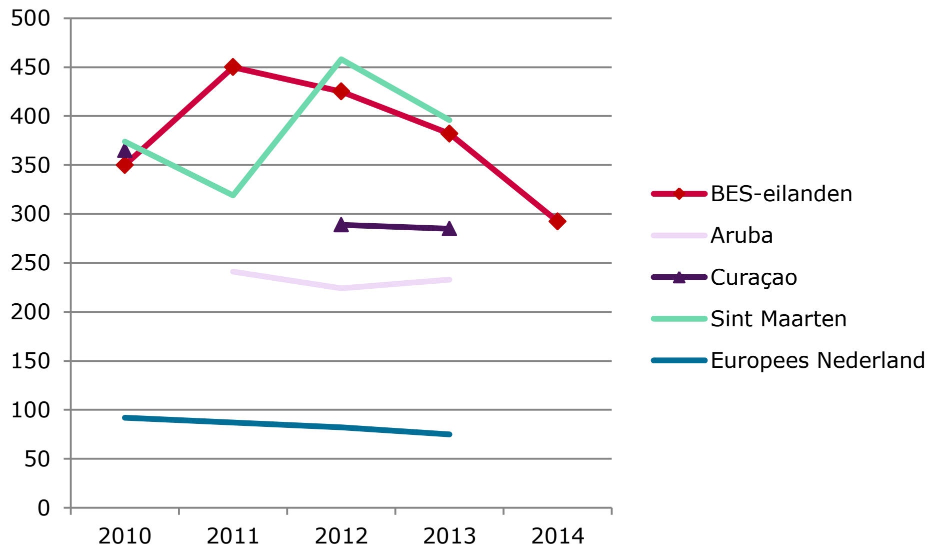
Voor alle in tabel 4.2 weergegeven gebieden geldt dat de detentieratio over de jaren fluctueert, soms met tientallen procenten per jaar.

4.2 De gang van strafzaken door de keten

Allereerst is het van belang nader te bekijken uit welke onderdelen de detentieratio is opgebouwd. De teller van de detentieratio bestaat uit het aantal gedetineerden, dat de som is van het aantal verdachten in preventieve hechtenis op een bepaalde peildatum en het aantal veroordeelden dat een vrijheidsstraf uitzit op diezelfde peildatum.
De noemer van de detentieratio bestaat uit de totale bevolking van een land op de eerder genoemde peildatum.
Om ontwikkelingen in de detentieratio en de achtergronden daarvan te kunnen duiden, is informatie over de ontwikkelingen in de gehele strafrechtketen relevant. Zo hoeft een hoge detentieratio niet automatisch in te houden dat er relatief veel criminaliteit is in een land. De manier waarop politie en justitie reageren op criminaliteit en de capaciteit van de betrokken organisaties in de afhandeling van criminaliteit spelen hierin ook een belangrijke rol. Hieronder wordt uiteengezet in hoeverre het aantal zaken dat door politie, OM en ZM wordt geregistreerd een consistent beeld vertoont met de hoogte van de detentieratio.
Om de hoeveelheid werk voor de strafrechtketen en daarmee de behoefte aan detentiecapaciteit en de resulterende detentieratio in de toekomst te kunnen inschatten, is het van belang om de trendmatige ontwikkeling van het aantal zaken en/of verdachten dat door de verschillende ketenpartners in de strafrechtketen behandeld wordt te monitoren. Door actuele gegevens naast elkaar te zetten kan bovendien worden geanticipeerd op ontwikkelingen die mogelijk afwijken van ontwikkelingen in voorgaande perioden. Deze aanpak wordt door het WODC al enige jaren gehanteerd in de zogenoemde Strafrechtketenmonitor (Van Dijk et al., 2013;

ministerie van VenJ, 2015). Voor de BES-eilanden is er helaas geen monitor of publicatie waaruit kwantitatieve gegevens over de hele strafrechtketen zijn te halen. Eerder onderzoek beschrijft slechts een deel van de keten (Mooij et al., 2013) of is verouderd (Faber et al., 2007). Daarom is vooral gebruikgemaakt van jaarverslagen van de betrokken organisaties. Op beperkte schaal zijn ook aanvullende gegevens opgevraagd.
Om de ontwikkelingen in breder perspectief te kunnen plaatsen, worden naast ontwikkelingen in de strafrechtketen van de BES-eilanden ook zoveel mogelijk de ontwikkelingen in de overige onderdelen van het Koninkrijk der Nederlanden weergegeven. Doel is om te zien of de hoge positie van de BES-eilanden wat betreft de detentieratio zich ook in de eerdere fasen in de strafrechtketen manifesteert. Voor de vergelijkbaarheid worden de resultaten uit tabel 4.2 daarom eerst grafisch weergegeven.

Figuur 4.2 Aantal gedetineerden per 100.000 inwoners in het Koninkrijk der Nederlanden, 2010-2014



Bron: International Centre for Prison Studies, bewerking WODC

In deze paragraaf wordt getracht om, voor zover gegevens beschikbaar zijn, de ontwikkelingen in de aan detentie voorafgaande fasen in de strafrechtketen naast elkaar te zetten. Het gaat daarbij om de hoeveelheid misdrijven die ter kennis komt van de politie, het gedeelte daarvan dat bij het OM terecht komt ter vervolging, het gedeelte dat wordt gedagvaard en voor de rechter komt en tenslotte het aandeel verdachten dat wordt veroordeeld en uiteindelijk een vrijheidsstraf krijgt opgelegd.
Om enigszins vergelijkbare gegevens te kunnen weergeven, is ervoor gekozen om de volgende grootheden naast elkaar te zetten voor de periode 2010-2014:

- het aantal misdrijven dat door de politie wordt geregistreerd;
- het aantal zaken c.q. verdachten dat wordt ingeschreven door het OM;
- het aantal zaken dat instroomt bij de rechter in eerste aanleg;
- het aantal door de rechter opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en de duur daarvan.

Om de cijfers tussen landen vergelijkbaar te maken, worden ze net als de detentie-ratio in relatieve aantallen weergegeven, per 100.000 inwoners. Ook in ander onderzoek waarin criminaliteitsstatistieken internationaal worden vergeleken, wordt deze methode gehanteerd, zie bijvoorbeeld De Heer-de Lange en Kalidien (2014).

Bevolkingsstatistieken zijn ontleend aan het CBS en vergelijkbare instellingen op de voormalige Nederlandse Antillen. Een tabel met absolute aantallen is voor de volledigheid opgenomen in bijlage 1.
De analyses in deze paragraaf betreffen voor zover mogelijk het volledige zaaksaanbod van misdrijven in de strafrechtketen, gepleegd door zowel volwassenen als minderjarigen. Gezien de specifieke wijze waarop delicten die zijn gepleegd door minderjarigen worden afgehandeld, komt deze groep in paragraaf 4.3 ook nog apart aan bod.

4.2.1 Door de politie geregistreerde misdrijven

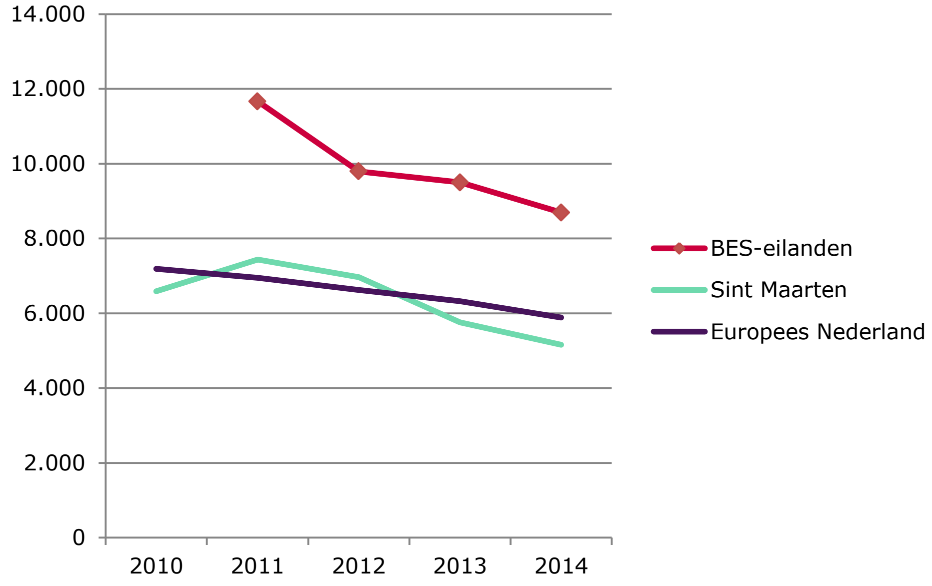
Allereerst kijken we hoeveel misdrijven worden geregistreerd door de politie, om te zien hoe de omvang van de criminaliteit zich in relatieve zin verhoudt tot Europees Nederland. Sinds enkele jaren maakt het Korps Politie Caribisch Nederland in het begin van het jaar de criminaliteitscijfers over het voorgaande jaar openbaar. Hoewel uit paragraaf 3.3.1 blijkt dat er in de informatievoorziening de afgelopen jaren het nodige is verbeterd, zijn de cijfers niet volledig: het jaarverslag bevat de voornaamste delictscategorieën, maar een jaarcijfer over het totale aantal geregistreerde misdrijven ontbreekt. Ook bevat het jaarverslag soms interne inconsistenties. Met behulp van de Omgevingsscan van het KPCN, een halfjaarlijkse interne rapportage met gedetailleerde gegevens over aantallen incidenten, en het Veiligheidsbeeld BES 2013 (Mooij et al., 2013) zijn de gegevens uit het jaarverslag gecompleteerd om een vergelijkbare trendmatige reeks misdrijven te kunnen weergeven.
Ook het Korps Politie Curaçao publiceert slechts cijfers over een selectie van misdrijven in haar openbare halfjaarlijkse rapportages. Een volledig overzicht van geregistreerde misdrijven is niet beschikbaar, en ontbreekt daarom in deze paragraaf. Jaarcijfers over de geregistreerde criminaliteit van het Korps Sint Maarten worden door het Statistical Department Sint Maarten (STAT) in het Statistical Yearbook gepubliceerd. Voor Aruba zijn helemaal geen openbare criminaliteitscijfers beschikbaar.[8] Gegevens over het aantal geregistreerde misdrijven in Europees Nederland tenslotte komen uit de Strafrechtketenmonitor (SKM) van het WODC, en zijn aangeleverd door de Nationale Politie. De trendmatige ontwikkeling van de geregistreerde criminaliteit per 100.000 inwoners is grafisch weergegeven in figuur 4.3.

Waar de detentieratio op de BES-eilanden ruim vijf keer zo groot is als in Europees Nederland, verschilt het relatieve aantal geregistreerde misdrijven ‘slechts’ met een factor anderhalf. Het relatieve aantal op Sint Maarten geregistreerde misdrijven ligt rond hetzelfde niveau als in Europees Nederland.

---

[8] Wel verscheen in 2014 een studie van het CBS op Aruba over welke criminaliteitsstatistieken relevant zijn om te meten en hoe dat zou kunnen worden geïnitieerd (CBS Aruba, 2014).

Figuur 4.3 Geregistreerde misdrijven per 100.000 inwoners in het Koninkrijk der Nederlanden, 2010-2014



Bron: CBS, Jaarverslagen KPCN, STAT, SKM; bewerking WODC

Om een indruk te krijgen of vooral de zwaardere categorieën zaken door de politie in behandeling worden genomen, waarvoor vaker detentie wordt opgelegd, wordt gekeken naar de verdeling van de geregistreerde misdrijven over de voor detentie meest relevante categorieën geweld (inclusief levens- en zedendelicten), vermogen (inclusief overvallen) en drugs in de periode 2011-2014.

Tabel 4.3 Door de politie in behandeling genomen misdrijven per type delict, 2011-2014

	BES-eilanden				Europees Nederland			
Type delict	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Geweld	10%	11%	12%	15%	11%	11%	11%	11%
Vermogen	56%	43%	38%	37%	59%	60%	61%	61%
Drugs	0%	1%	1%	2%	1%	1%	2%	1%
Overig	34%	46%	49%	46%	29%	28%	26%	27%

Bron: Jaarverslagen KPCN, SKM; bewerking WODC

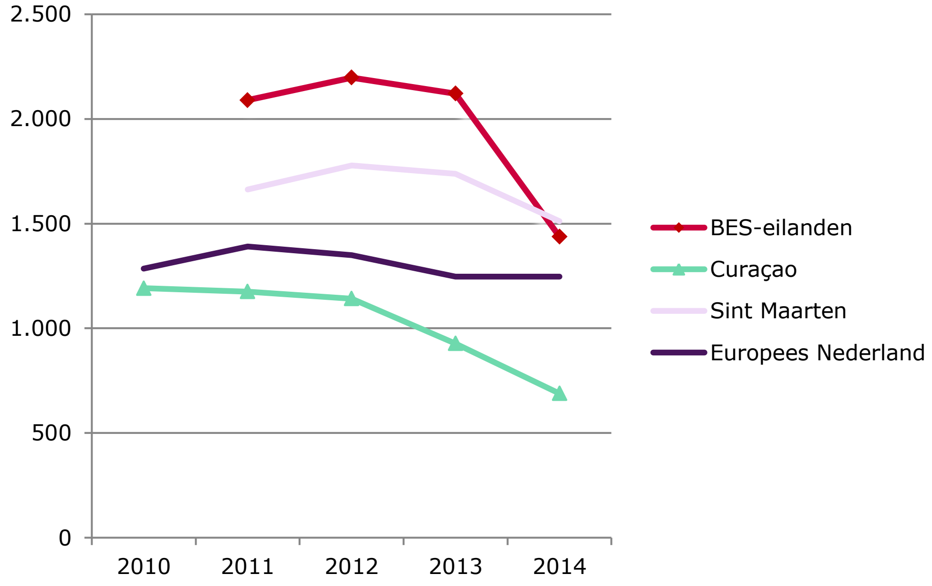
De categorie 'overig' bestaat op de BES-eilanden voornamelijk uit verkeersincidenten.
Wat opvalt is dat het aandeel vermogenszaken in de registratie van het KPCN tussen 2011 en 2014 fors is afgenomen, terwijl het aandeel geweldszaken is toegenomen. Uit de gesprekken met experts blijkt dat zij in de afgelopen jaren een verharding van de criminaliteit signaleren. Eveneens wordt aangegeven dat vanwege capaciteitstekorten niet alle delicten door politie en justitie in behandeling worden genomen die daarvoor in aanmerking komen. Dit zogenoemde handhavingstekort zorgt ervoor dat er in de cijfers waarschijnlijk een oververtegenwoordiging is van geprioriteerde delicten, en dat deze kan fluctueren naar gelang de capaciteitstekorten variëren.
De rechercheonderzoeken van de afdeling opsporing van het KPCN worden niet in ACTPOL geregistreerd, en apart bijgehouden. Over deze zaken, die bij uitstek

relevant zijn voor het doorstromen van verdachten naar het OM, wordt alleen een totaalcijfer gerapporteerd in het jaarverslag van het KPCN. In 2013 werden 96 dossiers aangeleverd aan het OM, in 2014 waren dat er 61. Verdere kenmerken zoals het type delict ontbreken.

4.2.2 Bij het OM ingeschreven verdachten

Gegevens over het aantal bij het OM ingeschreven verdachten in misdrijfzaken zijn breder beschikbaar in jaarverslagen van de verschillende parketten, alleen van het OM Aruba zijn geen jaarverslagen aangetroffen. De verhouding tussen de onderdelen van het Koninkrijk wordt weergegeven in figuur 4.4. Aangezien het aantal bij het OM ingeschreven verdachten op Saba en Sint Eustatius tot 10-10-10 bij het Parket Sint Maarten werd geregistreerd en niet apart uit de registratie kan worden gehaald, zijn over het jaar 2010 geen gegevens voor de BES-eilanden en Sint Maarten beschikbaar. Cijfers over Europees Nederland komen uit de SKM.

Figuur 4.4 Bij het OM ingeschreven verdachten per 100.000 inwoners in het Koninkrijk der Nederlanden, 2010-2014



Bron: CBS, CBS Curaçao, STAT, Jaarverslagen OM BES, OM Curaçao en OM Sint Maarten, SKM; bewerking WODC

Uit figuur 4.4 blijkt dat het relatieve aantal bij het OM ingeschreven verdachten het hoogst is voor de BES-eilanden, maar de verschillen zijn minder groot dan bij de geregistreerde misdrijven. Het relatieve verschil tussen de BES-eilanden en Europees Nederland bedraagt ruim een factor anderhalf. Opvallend is de scherpe daling van ingeschreven verdachten bij het OM BES in 2014. Volgens het OM BES is dat het gevolg van Country Garden, het onderzoek naar een dubbele moord in januari 2014 dat veel capaciteit van het OM en de opsporingsdiensten op Bonaire heeft gevergd. Dit heeft geleid tot een lagere instroom van andere zaken. Dat één zaak zo'n impact heeft op de zaakstroom illustreert de kwetsbaarheid van de strafrechtketen op de BES-eilanden. Verder hanteert het OM sinds 2014 een andere manier van registreren, waarbij zaken pas worden ingeschreven in het parketregister na een eerste screening op haalbaarheid. Voor die tijd werden alle inverzekeringstellingen automatisch ingeschreven. Gezien deze twee factoren verwacht het OM dat de daling van de instroom niet van structurele aard zal zijn. Wat verder opvalt in figuur

4.4 is dat Curaçao het laagste relatieve aantal bij het OM ingeschreven verdachten telt.
Evenals bij de opsporing kan in de vervolgingsfase worden gekeken of verschillen in de verdeling van de misdrijven over de categorieën geweld (inclusief levens- en zedendelicten), vermogen (inclusief overvallen) en drugs een mogelijke rol spelen in de hoge detentieratio op de BES-eilanden.

Tabel 4.4 Door het OM in behandeling genomen misdrijven per type delict, 2011-2014

	BES-eilanden				Europees Nederland			
Type delict	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Geweld	50%	49%	40%	50%	20%	21%	21%	21%
Vermogen	29%	24%	27%	21%	33%	34%	36%	35%
Drugs	7%	10%	13%	12%	6%	6%	7%	7%
Overig	14%	17%	20%	17%	41%	39%	36%	36%

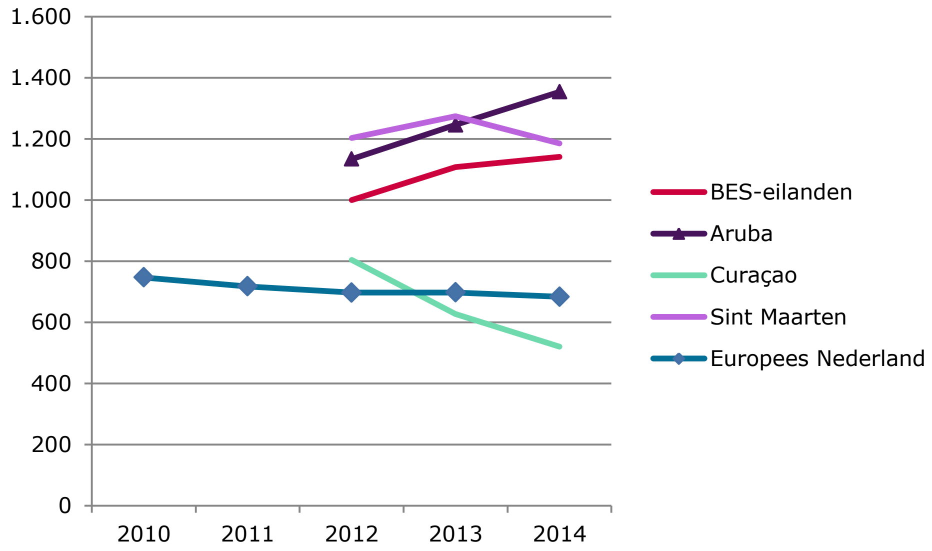
Bron: Jaarverslagen OM BES, SKM; bewerking WODC

Opvallend is het hoge aandeel geweldsdelicten in het aantal zaken dat door het OM BES wordt behandeld – dit betreft ongeveer de helft van de zaken, ruim twee keer zo hoog als het aandeel geweld in de zaken die het OM in Europees Nederland behandelt. Dit komt doordat de aanpak van geweldscriminaliteit al lange tijd de primaire focus is van het OM BES. Het aandeel vermogen schommelt wat in de afgelopen jaren en is duidelijk lager in 2014 toen het OM BES kampte met capaciteitsbeperkingen. Het aandeel drugsdelicten, waarvoor over het algemeen lange onvoorwaardelijke gevangenisstraffen worden opgelegd, neemt de laatste jaren toe bij het OM-BES en is hoger dan in Europees Nederland.
Voor de detentieratio zijn de strafzaken relevant die uiteindelijk voor de rechter komen. Uit de jaarverslagen van het OM BES blijkt dat iets meer dan de helft van de zaken waarover het OM een beslissing neemt, de beslissing tot dagvaarden krijgt. Dit aandeel is de afgelopen jaren zeer stabiel, wat opvallend is gezien de hierboven geconstateerde fluctuaties in de omvang en samenstelling van de bij het OM ingeschreven zaken.

4.2.3 Bij de rechtbank in eerste aanleg ingeschreven misdrijfzaken

Voor de detentieratio zijn alleen de zaken relevant die uiteindelijk worden gedagvaard en voor de rechter komen. Wanneer wordt gekeken hoeveel misdrijfzaken bij de rechtbank in eerste aanleg instromen, zijn er aanzienlijke verschillen tussen de onderdelen van het Koninkrijk. Gegevens zijn voor de Caribische delen van het Koninkrijk zijn ontleend aan de jaarverslagen van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, cijfers over Europees Nederland komen uit de SKM.

Figuur 4.5 Bij de rechtbank in eerste aanleg ingeschreven misdrijfzaken per 100.000 inwoners in het Koninkrijk der Nederlanden, 2010-2014



Bron: CBS, CBS Aruba, CBS Curaçao, STAT, Jaarverslagen Gemeenschappelijk Hof van Justitie, SKM; bewerking WODC

Wat opvalt in figuur 4.5 is de toename van het aantal bij de rechter ingeschreven misdrijfzaken op de BES-eilanden die ook in 2014 te zien is, waar het aantal bij het OM ingeschreven zaken in 2014 nog ver terugviel. De ontwikkeling in het aantal zaken dat voor de rechter komt op Curaçao en Sint Maarten en in Europees Nederland is meer in overeenstemming met de ontwikkeling van de bij het OM ingeschreven verdachten. De verhouding tussen de BES-eilanden en Europees Nederland is, met uitzondering van 2014, wel bij benadering gelijk aan die betreffende de bij het OM ingeschreven verdachten: ruim een factor anderhalf.

4.2.4 Opgelegde vrijheidsstraffen en strafklimaat

Waar het bij het nader analyseren van de detentieratio uiteindelijk om gaat, is het aantal en de duur van door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen. Ook van deze factoren zouden we de trendmatige ontwikkeling per 100.000 inwoners willen vergelijken tussen de verschillende onderdelen van het koninkrijk. Het aantal opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in een jaar, gecombineerd met de duur van deze straffen, vormt immers een van de meest directe indicatoren van de behoefte aan detentiecapaciteit.
Zoals beschreven in paragraaf 3.3 heeft de Justitiële Informatiedienst in Almelo sinds 10-10-10 de verplichting om de justitiële gegevens uit de BES-eilanden bij te houden. Uit het JDS zijn voor dit onderzoek gegevens uitgevraagd over de vonnissen op de BES-eilanden. Deze gaan enkele decennia terug, maar kunnen door de JustID niet per eiland worden uitgesplitst. Na eerste analyse bleek met name de duur van de opgelegde gevangenisstraf vanwege vervuilingen in de registratie onvoldoende betrouwbaar om te kunnen gebruiken.[9] Aangezien tijdens vergelijking van een selectie van de JDS-gegevens met gegevens van het OM BES bleek dat informatie over de opgelegde straf niet altijd volledig was of verkeerd kon worden

[9] Zo bleek bijvoorbeeld een strafzaak die in 2012 werd herzien in de registratie juist als onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd in 2012 te worden meegeteld, inclusief de initieel opgelegde strafduur.

geïnterpreteerd, zouden de gegevens eerst per parketnummer moeten worden gecontroleerd via handmatige vergelijking met zittingslijsten en het strafregister. Dat bleek in het kader van dit onderzoek niet haalbaar.
Waar de vervuiling in de registratie de *duur* van de opgelegde gevangenisstraf onvoldoende betrouwbaar maakt, bieden de JDS-gegevens wel een globale indicatie van de *hoeveelheid* opgelegde (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen op de BES-eilanden. Wanneer we hiervan de ratio nemen ten opzichte van de bevolking en die afzetten tegen het relatieve aantal in Europees Nederland, resulteert dat in een verschil van grofweg een factor drie, gemiddeld over de periode 2010-2013. Dat is aanzienlijk hoger dan de verschillen die zichtbaar waren in de opsporings- en vervolgingsfase en bij de instroom van zaken bij de rechter in eerste aanleg.
De hoeveelheid onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen wordt nog enigszins vertekend doordat het OM BES naar eigen zeggen op Sint Eustatius en Saba de laatste jaren zeer terughoudend is geweest met het vorderen van gevangenisstraf vanwege de grote impact die detentie op Bonaire heeft voor veroordeelden die wonen op de Bovenwindse Eilanden. Een dergelijke gevangenisstraf die op grote afstand van de woonplaats ten uitvoer wordt gelegd, werkt in feite strafverzwarend. Zo is de mogelijkheid van (familie)bezoek vanwege de slechte verbindingen en hoge reiskosten zeer beperkt. Het gaat hier gezien de omvang en de aard van de in de afgelopen jaren op Sint Eustatius en Saba geregistreerde criminaliteit om hooguit enkele personen per jaar. Niettemin zorgt dit voor rechtsongelijkheid tussen de verschillende BES-eilanden, zoals ook wordt gerapporteerd door de Raad voor de Rechtshandhaving (2014b) en het College voor de Rechten van de Mens (2014).
De indruk die uit gesprekken met experts naar voren komt, is dat niet alleen het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen in relatieve zin veel hoger uitvalt dan in Europees Nederland, maar ook en wellicht vooral de opgelegde duur van de vrijheidsstraf. Door meerdere experts wordt geopperd dat het *strafklimaat* op de BES-eilanden strenger is dan in Europees Nederland. Om dit te kunnen staven, onderzoeken we eerst wat de term strafklimaat precies inhoudt. In De Heer-de Lange en Kalidien (2014) wordt gesteld dat het strafklimaat in een land afhankelijk is van de kans dat een gevangenisstraf opgelegd wordt, ofwel het percentage gevangenisstraffen binnen de veroordelingen, en de lengte van de daadwerkelijk uitgevoerde gevangenisstraf. In het bovenstaande bleek echter al over het aantal veroordelingen en opgelegde gevangenisstraffen en over de strafduur geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn op de BES-eilanden. De Heer-de Lange en Kalidien beschrijven hoe in dat geval het meten van het strafklimaat kan worden benaderd door het aantal gevangenen op een bepaald peilmoment te delen door het aantal veroordeelde daders. Dat laatste gegeven is echter evenmin beschikbaar. Een cijfermatige vergelijking van het strafklimaat op de BES-eilanden en in Nederland kan daarom niet worden uitgevoerd.
De enige bruikbare kwantitatieve informatie over de zwaarte van gevangenisstraffen komt uit een handmatige telling van strafzaken uit 2011 waarbij nog in hetzelfde kalenderjaar een gevangenisstraf met een onvoorwaardelijk deel is opgelegd, zie Leertouwer (2012). Hieruit bleek de gemiddelde strafduur destijds een factor vier hoger te liggen dan in Europees Nederland.

4.2.5 Tenuitvoerlegging van opgelegde vrijheidsstraffen

Dat een gevangenisstraf wordt opgelegd, betekent nog niet automatisch dat er vervolgens ook een veroordeelde in detentie wordt geplaatst. De Raad voor de Rechtshandhaving heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de executie van vonnissen op de BES-eilanden (Raad voor de Rechtshandhaving, 2014b). Zij concludeert dat in de afgelopen jaren door verschillende oorzaken achterstanden zijn opgelopen in het

uitvoeren van strafrechtelijke vonnissen. Voor wat betreft geldboetes en taakstraffen had dit te maken met capaciteitsgebrek en waren de achterstanden volgens betrokkenen te overzien. Bij de uitvoering van gevangenisstraffen was het probleem groter als gevolg van een gebrek aan beschikbare detentieplaatsen. Dit leidde ertoe dat een deel van de onvoorwaardelijke gevangenisstraffen niet uitgevoerd kon worden. In 2011 is het OM samen met de SRCN en JICN het project 'Verantwoord Heenzenden' gestart, waarbij gedetineerden met een kort strafrestant onder bijzondere voorwaarden, namelijk via elektronische detentie, werden heengezonden. Volgens de geïnterviewde deskundigen werd ook aan de voorkant heengezonden, door niet alle verdachten die daarvoor in aanmerking kwamen in verzekering te stellen.

Pas bij de meest recente uitbreiding van het aantal detentieplaatsen in de JICN, in december 2012, is het tekort aan celcapaciteit verdwenen. In 2013 is het OM gestart met een traject om de lopende vonnissen alsnog te executeren. Hierbij was het gebrek aan betrouwbare geautomatiseerde registratie een probleem. Doordat het bedrijfsprocessensysteem PRIEM nog geen executiemodule bevat, moest gebruik worden gemaakt van handmatig bijgehouden zittingslijsten van de rechtbank en handmatige zoekacties in de parketregistratie en het strafregister. Niet uitgesloten kan worden dat er vonnissen buiten het zicht zijn geraakt. De lopende vonnissen die voor de periode 2008-2012 in kaart zijn gebracht, zijn grotendeels wel geëxecuteerd. Dit heeft echter niet geleid tot een zichtbare toename van de detentieratio, zoals te zien is in tabel 4.2. De omvang van de niet-geëxecuteerde vonnissen lijkt daarmee beperkter te zijn dan ten tijde van de capaciteitstekorten wel werd gesuggereerd (Leertouwer, 2012).

4.2.6 Discussie

In deze paragraaf is met behulp van de in de strafrechtketen beschikbare managementinformatie onderzocht in hoeverre de hoge ratio van het zaaksvolume ten opzichte van de bevolking zich op de BES-eilanden behalve bij detentie ook voordoet in de eerdere fasen van de strafrechtketen: de opsporing, vervolging en berechting. Waar de detentieratio op de BES-eilanden ruim een factor vijf verschilt van die in Europees Nederland, is het verschil voor het aantal geregistreerde misdrijven, het aantal verdachten dat bij het OM instroomt en het aantal misdrijfzaken dat voor de rechter in eerste aanleg komt veel kleiner: slechts rond de factor anderhalf.

Over wat daarna volgt, namelijk het aantal (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat door de rechter wordt opgelegd en de duur daarvan, is helaas geen (volledig) betrouwbare informatie beschikbaar. Juist deze gegevens bepalen het strafklimaat, waarvan bevraagde deskundigen aangeven dat het in Caribisch Nederland strenger is dan in Europees Nederland. Als we een schatting van het relatieve aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat wordt opgelegd hanteren, levert dit een verschil van grofweg een factor drie op. Dat lijkt er op te duiden dat op de BES-eilanden niet zozeer meer criminaliteit plaatsvindt en/of wordt opgepakt door politie en justitie dan in Europees Nederland, maar dat de delicten die uiteindelijk worden bestraft ernstiger zijn en/of de mate van bestraffing zwaarder. Door de geraadpleegde deskundigen wordt als oorzaak voor dit laatste aangedragen dat er op de BES-eilanden verhoudingsgewijs meer recidivisten zijn. Er zijn helaas geen recidivemetingen beschikbaar om deze hypothese te onderbouwen. De vergelijking tussen de verschillende onderdelen van het koninkrijk wordt bemoeilijkt door de verschillen in capaciteit(stekort) tussen de landen. Daardoor verschilt de relatieve omvang en samenstelling van zaken die politie en justitie in behandeling kan nemen. De kleinschaligheid en daardoor beperkte capaciteit van de ketenpartners

op de BES-eilanden zorgt er bovendien voor dat de strafrechtketen aldaar kwetsbaar is voor grote incidenten die veel capaciteit opslokken.
Niet alleen voor internationale vergelijking is de beschikbaarheid van kerncijfers over de verschillende fasen van de strafrechtketen essentieel. Ook voor het monitoren van de werking van de keten, het plannen van de werklast en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen is betrouwbare ketenbrede managementinformatie van groot belang. Bovendien kan deze informatie worden gebruikt voor onderzoek naar de effecten van beleidsmaatregelen en statistische analyse.

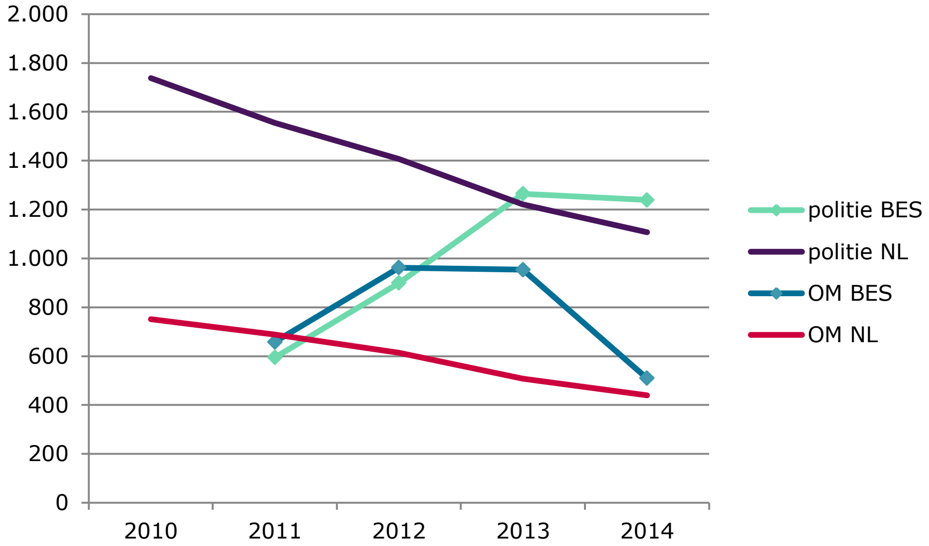
4.3 De afhandeling van misdrijven gepleegd door minderjarigen

In Caribisch Nederland ontbreekt een afzonderlijk jeugdstrafrecht. Er is geen mogelijkheid tot het opleggen van een PIJ-maatregel en er is geen aparte jeugdinrichting. Minderjarigen[10] die een vrijheidsstraf krijgen opgelegd, worden geplaatst in de JICN Bonaire, of worden in zeer uitzonderlijke gevallen geplaatst in het Gouvernement Opvoeding Gesticht (G.O.G.) op Curaçao of overgebracht naar Europees Nederland in het kader van Ter Beschikkingstelling aan de Regering.
Het ontbreken van specifieke jeugdvoorzieningen wordt in diverse onderzoeken (o.a. Raad voor de Rechtshandhaving, 2014b) bestempeld als onwenselijk, iets dat wordt bevestigd in gesprekken met vertegenwoordigers van de organisaties uit de strafrechtketen in Caribisch Nederland. Het College voor de Rechten van de Mens (2014) stelt dat het zeer wel mogelijk is dat het ontbreken van deze regelgeving kan bijdragen aan de hoge detentieratio.
Hoewel er geen jeugdstrafrecht is, wordt bij de afhandeling van strafzaken met minderjarige verdachten wel een pedagogische component in acht genomen. Er is een Casusoverleg Jeugd (op de Bovenwinden Justitieel Casusoverleg genoemd), waarin de Voogdijraad kleine vergrijpen bespreekt en kan worden doorverwezen naar een buitengerechtelijke instantie, op de BES-eilanden aangeduid als Halt. Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden is het proces in vergelijking met de Halt-verwijzing in Europees Nederland korter. Pas bij zwaardere en/of herhaalde vergrijpen wordt een zaak doorverwezen naar het Openbaar Ministerie, en in derde instantie komt een zaak pas voor de rechter. Deze aanpak, die de '3 modellen interventie jeugdcriminaliteit' (3MIJ) wordt genoemd, heeft als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat minderjarigen een strafblad krijgt.

Voor de detentieratio zijn de zaken die wel bij het OM terechtkomen het meest relevant. Evenals bij het totale aantal zaken in paragraaf 4.2 wordt de trendmatige ontwikkeling in het aantal zaken met minderjarige verdachten per 100.000 inwoners weergegeven. In figuur 4.6 worden de relatieve aantallen vergeleken met gegevens voor Europees Nederland voor zaken die worden geregistreerd door politie en OM. Gegevens voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn niet beschikbaar. Gegevens over Europees Nederland komen uit de SKM.

[10] In het Wetboek van Strafrecht BES worden minderjarigen gedefinieerd als personen die tijdens de uitspraak van het eindvonnis in eerste aanleg de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt. Dit wijkt af van de in Europees Nederland gebruikelijke definitie, die de leeftijd op de datum waarop het strafbare feit is gepleegd als uitgangspunt neemt.

Figuur 4.6 Strafzaken met minderjarige verdachten per 100.000 inwoners op de BES-eilanden en Europees Nederland, 2010-2014



Bron: CBS, Jaarverslagen KPCN en OM BES, SKM; bewerking WODC

Vanaf 2012 liggen de relatieve aantallen voor de BES-eilanden duidelijk hoger dan voor Europees Nederland. Uit de gesprekken met experts blijkt dat de toename van het aantal zaken bij het KPCN vooral is toe te schrijven aan professionalisering van het korps en verbeterde registratie van jeugdzaken. Toch bedraagt het aantal geregistreerde incidenten met een jeugdige verdachte ook in 2013 en 2014 slechts zo'n 3% van het totale aantal geregistreerde incidenten, waar dat in Europees Nederland 8% bedraagt in 2013. Het aandeel jeugdzaken bij het OM BES bedraagt ruim 9%, wat redelijk overeenkomt met het aandeel in Europees Nederland. Een forse daling van het aantal jeugdzaken zoals in Nederland al jaren plaatsvindt, lijkt in Caribisch Nederland niet aan de orde, maar er treedt recentelijk wel een stagnatie op.
Volgens gegevens van de Voogdijraad neemt het aantal IVS-rapportages tussen 2011 en 2013 juist toe. Dit zou te maken hebben met de verbeterde slagkracht van het KPCN en een toename van ontuchtzaken op Sint Eustatius met minderjarige verdachten. De meeste strafzaken waarbij een minderjarige in verzekering is gesteld, leiden uiteindelijk tot een traject bij de jeugdreclassering en niet tot een vrijheidsstraf. Mogelijk speelt het ontbreken van een aparte jeugdinrichting hierbij een rol.
Uit gegevens van de Voogdijraad blijkt dat het aantal strafzaken met minderjarige verdachten dat via Halt wordt afgedaan vanaf 2013 wel flink is gedaald.[11] Zowel op Bonaire, Sint Eustatius als Saba is dit het geval. In het jaarverslag van de Voogdijraad over 2013 wordt deze daling toegeschreven aan het succes van de preventieve aanpak, waardoor enkel de zwaardere zaken overblijven. Dit komt echter niet overeen met het beeld dat in de gesprekken met experts overwegend wordt geschetst, namelijk dat de overlast van jongeren de laatste jaren toeneemt en dat steeds jongere daders betrokken zijn bij misdrijven. Onduidelijk blijft of de jeugdcriminaliteit inderdaad is afgenomen, of dat deze meer buiten het zicht plaatsvindt en/of niet wordt gemeld bij de politie. Er lijkt een verband te zijn tussen de daling van de meldingen vanuit de keten tijdens het casusoverleg jeugd (op Bonaire) en het Justitieel casusoverleg (op de Bovenwinden) en de personeelsveranderingen die op alle drie

[11] Het betreft hier niet alleen misdrijven, maar ook overtredingen waaronder leerplichtzaken.

de eilanden hebben plaatsgevonden (Voogdijraad, 2014). Dit wordt bevestigd door bevraagde deskundigen. Een aantal van hen spreekt hierover de zorg uit dat minderjarigen die zich bezighouden met criminele activiteiten niet (voldoende) bestraft worden en doorgroeien naar hardere criminaliteit, wat mogelijk de detentieratio op termijn zou kunnen opdrijven. Het jaarverslag over 2014 van de Voogdijraad geeft hierover evenmin uitsluitsel: 'in samenwerking met Stichting Reclassering CN komt de Voogdijraad CN tot de voorzichtige conclusie dat de harde kern jongeren die in contact is geweest met justitie, inmiddels de volwassen leeftijd hebben bereikt en nu te maken hebben met de volwassen reclassering. Mogelijkerwijs zou het beter kunnen gaan met de jeugd waardoor er minder meldingen zijn of het gaat in de keten minder goed met de meldingen waardoor een vertekend beeld ontstaat over de daadwerkelijke situatie van de jeugd.'
In een poging om 3MIJ een nieuwe impuls te geven, is eind 2014 een nieuw convenant getekend door het Openbaar Lichaam, OM, politie, de Scholengemeenschap Bonaire en de Voogdijraad. In de tweede helft van 2015 laat de Raad voor Rechtshandhaving een onderzoek uitvoeren naar de preventie van jeugdcriminaliteit. In hoofdstuk 5 wordt een aantal maatschappelijke factoren beschreven dat mogelijk een relatie heeft met jeugdcriminaliteit, zoals de demografische ontwikkelingen op de BES-eilanden en ontwikkelingen in het onderwijs.

4.4 Alternatieven voor detentie

In hoofdstuk 3 werd al beschreven dat het aantal hoofdstraffen dat volgens het Wetboek van Strafrecht BES kan worden opgelegd, zeer beperkt is. Dit beperkte juridische kader, de verouderde wetgeving en de kleinschaligheid van de eilanden hebben ervoor gezorgd dat er in perioden dat de beschikbare voorzieningen niet voldoen creatieve oplossingen worden bedacht.

4.4.1 Driemodellen interventie jeugdcriminaliteit

Vanwege het ontbreken van een apart jeugdstrafrecht werd in 2011 de driemodellen interventie jeugdcriminaliteit ontwikkeld, die vooral in de eerste jaren na invoering succesvol werd toegepast: het aantal minderjarigen dat in aanraking kwam met OM of ZM daalde en er werden jaarlijks enkele tientallen Halt-afdoeningen ten uitvoer gelegd. In 2013 zette echter een kentering in waarbij het aantal Halt-verwijzingen sterk afnam zonder dat er een verschuiving was naar de zwaardere varianten van vervolging en berechting. In 2014 zette deze daling verder door.

4.4.2 Elektronisch toezicht en elektronische detentie

In de afgelopen jaren is door de SRCN ervaring opgedaan met elektronisch toezicht (ET). Deze vorm van reclasseringstoezicht kan worden ingezet bij verschillende toezichtvarianten, zoals bij schorsing van de voorlopige hechtenis, bij verlof en bij voorwaardelijke invrijheidsstelling. Vooral in 2012 is in het kader van het door OM, SRCN en JICN uitgevoerde project 'Verantwoord Heenzenden' elektronisch toezicht ingezet om een oplossing te bieden voor het tekort aan detentiecapaciteit. Met de uitbreiding van de capaciteit van de JICN eind 2012 wordt ET eigenlijk alleen nog ingezet bij verlof, in het kader van de normale detentiefasering bij een positief advies. In 2013 zijn 12 adviezen uitgebracht m.b.t. ET en zijn 7 toezichten ET afgerond (SRCN 2013). Ondanks technische en logistieke kinderziekten, een hoge startinvestering en intensieve begeleiding bij overtreding van de voorwaarden geeft de SRCN aan dat de ervaringen met ET overwegend positief zijn. Volgens het recente

inspectierapport van de Raad voor de Rechtshandhaving betreffende de SCRN (Raad voor de Rechtshandhaving, 2014a) zijn de instructies voor de besluitvorming over ET helder.
Elektronisch toezicht wordt gebruikt als instrument tijdens een lopend traject van voorlopige hechtenis of gevangenisstraf. Een enkelband kan in principe echter ook worden ingezet ter volledige vervanging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Nagtegaal (2013) beschrijft in een literatuurstudie de ervaringen van een dertiental Europese landen met deze elektronische detentie (ED). Preventie van detentieschade en recidive, overbevolking van gevangenissen en voorziene lagere kosten zijn enkele van de drijfveren om gebruik te maken van ED. Voor het bepalen van de potentiële doelgroep wordt een drietal factoren in overweging genomen, waarbij de meeste landen een beperkt aantal condities stellen aan de veroordeelde bij het definitief toekennen van ED. De ervaringen met ED zijn overwegend positief, inclusief in (Europees) Nederland, en er vindt uitgebreid wetenschappelijk onderzoek plaats naar de effecten van ED. Gezien de kleinschaligheid van de BES-eilanden en de problemen bij het overbrengen van veroordeelden van de Bovenwinden naar de JICN lijkt het zinvol om nader te onderzoeken of op de BES-eilanden de randvoorwaarden bestaan om, indien het wettelijk mogelijk zou kunnen worden gemaakt, elektronische detentie succesvol toe te passen. Indien detentieplaatsen voor kortgestraften op Sint Eustatius beschikbaar zouden komen, vermindert de urgentie daarvan echter.

4.4.3 Een Veiligheidshuisconstructie

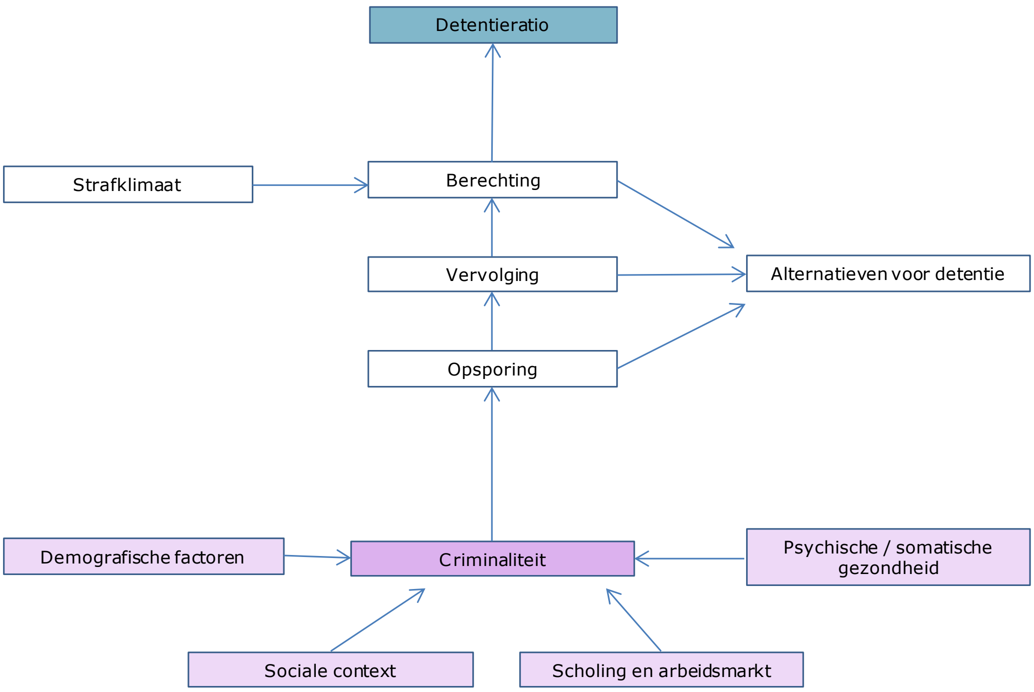
Eind 2013 heeft de SRCN het initiatief genomen om met de ketenpartners op Bonaire te inventariseren of het zinvol is om de methodiek van het Veiligheidshuis in te voeren. In 2014 heeft dit geleid tot een concreet plan waarvoor vanuit Europees Nederland financiering is vertrekt, en begin 2015 is een projectleider aangesteld om een Veiligheidshuisconstructie op Bonaire gestalte te geven. Inmiddels heeft een aantal bijeenkomsten in de nieuwe constructie plaatsgevonden. Gezien de kleinschaligheid, de korte lijnen tussen ketenpartners, de beperkte capaciteit van organisaties en de mogelijkheden die het Veiligheidshuis biedt om de samenwerking met relevante partijen buiten de strafrechtketen, namelijk de zorgketen en het onderwijs, te intensiveren, zijn de verwachtingen hooggespannen. Of de Veiligheidshuisconstructie inderdaad zal bijdragen aan de preventie van criminaliteit moet in de komende jaren blijken. Wel geven bevraagde deskundigen op Sint Eustatius en Saba aan dat ook daar behoefte bestaat aan een dergelijk initiatief.

5 Mogelijke achtergronden van criminaliteit

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is onderzocht in welke onderdelen van de strafrechtketen op de BES-eilanden processen en ontwikkelingen zijn te identificeren die een relatie hebben met de detentieratio. Het betreft daarbij factoren in de strafrechtketen zelf. Dit hoofdstuk gaat terug naar de start van de keten, om te kijken in hoeverre er in de maatschappij op de BES-eilanden factoren aan te wijzen zijn die een relatie hebben met de criminaliteit en de samenstelling daarvan die uiteindelijk resulteert in het huidige niveau van de detentieratio.
In dit hoofdstuk worden mogelijke achtergronden van criminaliteit op de BES-eilanden belicht, zie figuur 5.1. Het gaat daarbij om factoren die buiten de straf-rechtelijke keten liggen. Het betreft een eerste verkenning. Het gaat daarbij niet om het *verklaren* van criminaliteit vanuit de onderzochte cijfers en beelden, maar eerder het vaststellen van *mogelijke* relaties. In samenhang met de bevindingen over de andere factoren – de werking van de strafrechtketen en het benutten van alternatieven voor detentie – wordt beoordeeld of deze achtergronden mogelijk een rol spelen bij de hoge detentieratio op de BES-eilanden.

Figuur 5.1 Onderzoekschema met daarin uitgelicht de maatschappelijke factoren met een mogelijke relatie met criminaliteit



De BES-eilanden hebben bepaalde specifieke demografische eigenschappen, een eigen sociale context en gezondheidsproblematiek en een eigen inrichting van scholing en de arbeidsmarkt. De bevolkingssamenstelling wordt gekenmerkt door een relatief groot aandeel van de leeftijdsgroep tussen 25 en 60 jaar en mannen zijn oververtegenwoordigd, vooral in de leeftijdsgroep van 25 tot 60 jaar (CBS Statline). Daarnaast kenmerken gezinnen zich doordat er relatief vaak een vader-figuur ontbreekt en kinderen door moeder en grootmoeder worden opgevoegd

(Kloosterboer, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d). Vrij recent schetsten Mooij et al. (2013) het veiligheidsbeeld op de BES-eilanden op basis van gegevens uit de strafrechtketen. Zij dragen ook een aantal mogelijke verklaringen aan voor het niveau van criminaliteit. In dit hoofdstuk wordt getracht om deze mogelijke verklaringen verder te verdiepen en uitgebreider wetenschappelijk te onderbouwen. Mooij et al. noemen enkele factoren binnen de sociale context van de BES-eilanden: de geslotenheid van de kleine gemeenschappen en de daarmee samenhangende belangencultuur. Ook wijzen zij op Caribische 'machocultuur' en de gevolgen hiervan, zoals een dominante houding van mannen ten opzichte van vrouwen, temperamentvol gedrag dat – in combinatie met drank en drugs – snel tot problemen leidt, en het zich niet duurzaam binden aan een partner. Ook vermoeden Mooij et al. dat economische factoren een rol spelen, zoals armoede en toenemende inkomensongelijkheid.

Problemen ten aanzien van gezondheid die worden genoemd zijn bijvoorbeeld ongezonde eetgewoonten, obesitas, ongewenste zwangerschappen, tienermoederschap en drugs- en alcoholgebruik (Westerbeek en Andriessen, 2013). Vaak is er bovendien sprake van armoede en een laag opleidingsniveau.

Ook een enigszins gedateerd onderzoek (De Boer et al., 2006) naar risicofactoren voor later probleemgedrag, zoals agressie, delinquentie, schooluitval, tienerzwangerschap en verslaving bij middelbare scholieren op de toenmalige Nederlandse Antillen, bracht een aantal problemen in beeld. Het onderzoek liet zien dat op een groot aantal domeinen problemen gemeld konden worden, met name op de Bovenwindse eilanden. Dit onderzoek en de uitkomsten ervan worden hieronder in box 1 gepresenteerd.

Bij het verkennen van de achtergronden wordt gebruikgemaakt van het schema aan het begin van dit hoofdstuk (zie figuur 5.1). De keuze voor de in dat schema gepresenteerde achtergronden werd bepaald door hetgeen bekend is vanuit sociologische en criminologische theorieën en empirisch onderzoek naar mogelijke verklaringen voor criminaliteit. Daarbij is rekening gehouden met de problematiek die zich op de BES-eilanden voordoet. In dit hoofdstuk gaat het om de onderwerpen die onderaan en rechts in het schema staan. Het gaat om gezondheidsaspecten (somatisch, psychisch en psychosociaal), bijzondere kenmerken van de demografische ontwikkeling van de BES-eilanden, relevante aspecten van onderwijs, scholingsniveau en aansluiting op de arbeidsmarkten en sociaal economische factoren. Links in het schema staat het onderwerp 'sociale context'. Dit onderwerp is het decor waartegen de andere onderwerpen worden besproken. Hierin komen de kleinschaligheid en enkele aspecten van de Caribische cultuur aan de orde.

Het schema biedt geen empirisch verklaringsschema voor het criminaliteitsniveau en de daarmee samenhangende detentieratio op de BES-eilanden, maar eerder een structuur om mogelijke achtergronden van criminaliteit en de doorwerking in de detentieratio te beschrijven.

Box 1 Communities that Care

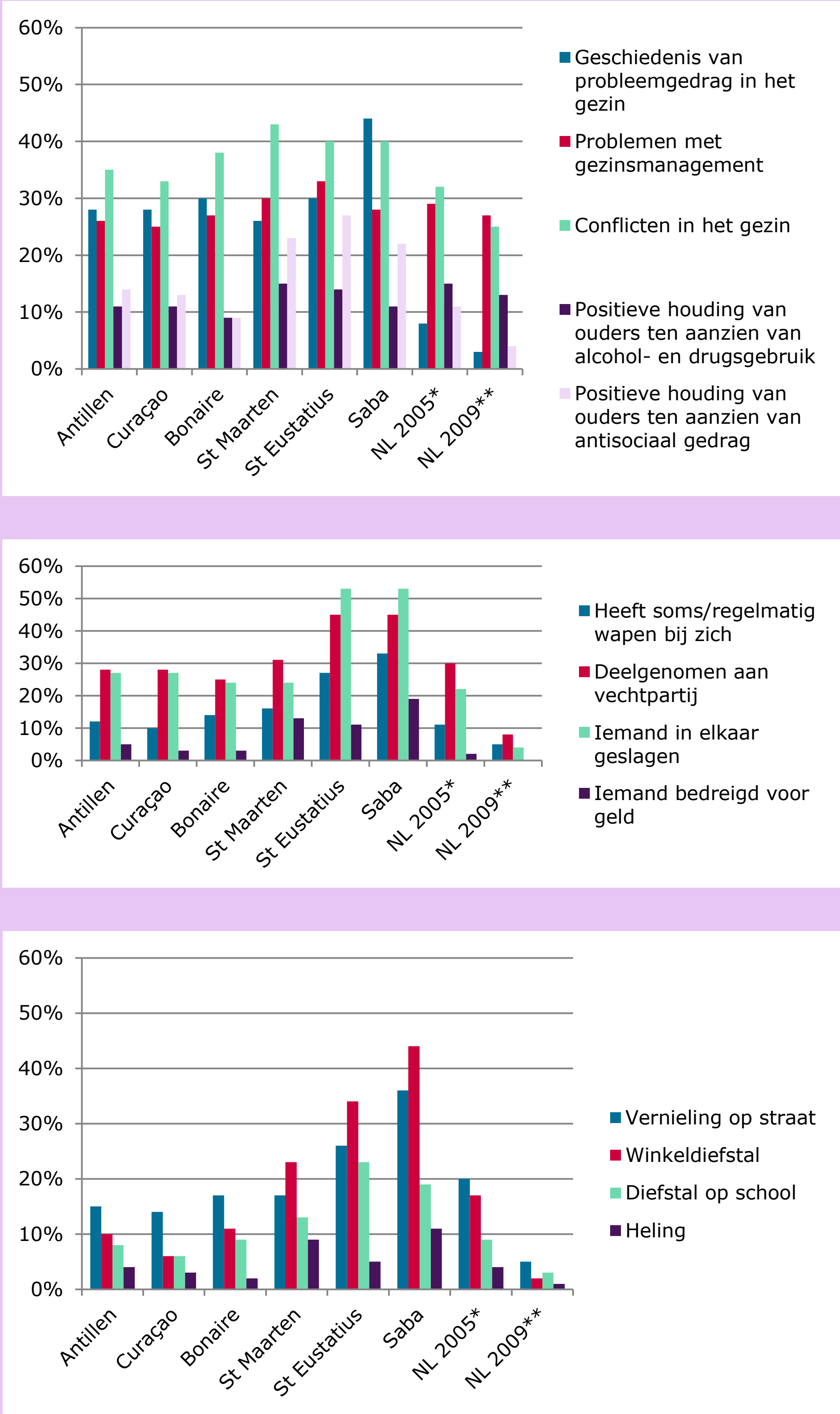
Om een beeld te krijgen van de kwetsbaarheid van jeugdigen op de Antillen, werd in 2006 een scholierenonderzoek uitgevoerd (De Boer et al. 2006).
Het onderzoek is een element van de Communities that Care (CtC) methodiek (Hawkins & Catelano, 2005; www.communitiesthatcare.net), een in de VS ontwikkeld beleidsinstrument dat op wetenschappelijk basisrisicofactoren bij jeugdigen in kaart breng, waarna op basis van de uitkomsten beleid wordt ontwikkeld dat gericht is op het verminderen van deze risicofactoren.
Deze risicofactoren voorspellen later middelen misbruik, delinquentie, tiener zwangerschap, schooluitval, geweld, en angst en depressie. Welke risicofactoren welk probleemgedrag voorspellen is weergegeven in bijlage 2.
De CtC methodiek wordt op een groot aantal plaatsen in de VS toegepast en is daar op diverse plaatsen (positief) op effectiviteit beoordeeld (Chilenski et al., 2007; Hawkins et al., 2008). Ook buiten de VS is CtC in ontwikkeling (in Europa – o.a. Duitsland Kroatië en Zweden – , Latijns Amerika – Colombia, Brazilië en Mexico –, Australië, en Azië – India) In Nederland wordt de methodiek in 37 gemeentes gebruikt (www.ctcholland.nl). Ook in Nederland is de effectiviteit in een aantal plaatsen positief beoordeeld (Roorda, 2013), maar andere studies lieten geen effect zien (Jonkman, 2012). Volgens een Amerikaanse studie (Kuklinski et al., 2012) zou de methodiek zeer kosteneffectief zijn: mits de juiste beleidskeuzes (interventies) worden gemaakt, zou iedere dollar die geïnvesteerd wordt een besparing opleveren van ruim vijf dollar, omdat jeugdigen minder roken, minder alcohol gebruiken en minder delinquent zouden zijn.

In het onderzoek dat op de Antillen werd uitgevoerd werden de resultaten onderling vergeleken, maar omdat het onderzoek ook werd uitgevoerd in een aantal Nederlandse gemeentes, konden extra vergelijkingen worden gemaakt.

Hieronder wordt een drietal resultaten van het onderzoek weergegeven. In het totaalbeeld valt op dat de stedelijke Nederlandse groep uit 2005 beperkt gunstiger scoort dan de Antilliaanse groepen. Een grotere, meer representatieve groep bestaande uit leerlingen afkomstig uit zowel grote als kleinere gemeentes uit 2009 scoort aanmerkelijk gunstiger. Bij de Antilliaanse scholieren vallen vooral de vaak ongunstigere resultaten van Bovenwindse eilanden op.

Voor zover bekend heeft het scholierenonderzoek op de Antillen geen follow up gekregen in de vorm van beleidsinitiatieven. Het ging bij het scholierenonderzoek om kinderen tussen 12 en 18 jaar. Deze groep is inmiddels opgegroeid tot twintigers. Een meer uitgebreid overzicht van de studieresultaten is te vinden in bijlage 2.

Figuur 5.2 Risicofactoren voor later probleemgedrag: gezinsproblemen, agressie en delinquentie



* Grote steden

** Grote steden en plattelandsgemeenten

5.1.1 *Opbouw van het hoofdstuk*

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. We beschrijven per thema (demografie, gezondheid enz.) of er signalen zijn dat zich problematiek voordoet op de BES-eilanden. We bespreken relevante onderzoeksliteratuur waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het thema mogelijk een relatie heeft met criminaliteit. Vervolgens onderzoeken we of het probleem dat gesignaleerd wordt, is te objectiveren middels cijfers. Als er cijfers voorhanden zijn dan presenteren we die. De statistieken van het CBS (CBS Statline Caribisch Nederland) vormen daarbij een belangrijke vindplaats. Om de cijfers in perspectief te plaatsen worden ook andere bronnen met statistische gegevens gebruikt, zoals die van de Centrale Bureaus voor Statistiek van de andere Antillen, en het Nederlandse CBS. Ook rapportages en rapporten van gespecialiseerde instituten, zoals de Onderwijsinspectie, Ecorys en het Nibud worden gebruikt.
De BES-eilanden zijn qua inwonertal slechts vrij kleine gemeenschappen. De hoeveelheid 'harde' cijfers die de gemeenschap genereert is beperkt. Daarom hebben we, teneinde ons een beeld te kunnen vormen, veel gebruikgemaakt van een groep deskundigen die door ons zijn bevraagd tijdens bezoeken aan de BES-eilanden. Sommigen van hen spraken wij ook tijdens videoconferenties voorafgaand aan de bezoeken. Naast het geven van informatie hielpen zij bij het duiden van deze informatie binnen de context van de BES-eilanden. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een korte notie over de relevantie van gevonden informatie. Besproken wordt of het enigszins aannemelijk is dat er een mogelijke relatie is met criminaliteit, en daarmee mogelijk samenhangend, de hoge detentieratio op de BES-eilanden.
De opbrengst van de verkenning wordt per onderwerp gewogen en gekwalificeerd. Er worden daarbij drie niveaus onderscheiden:

Niveau 1. De in de literatuur vermelde relatie tussen de achtergrond en criminaliteit is relevant voor de BES-eilanden omdat deze achtergrond als probleem een belangrijke rol speelt. Deze constatering wordt empirisch ondersteund door voldoende, harde gegevens. Het beeld wordt daarnaast bevestigd door deskundigen die werden geconsulteerd. Dat deze achtergrond voorkomt op de BES-eilanden en een rol speelt bij criminaliteit lijkt aannemelijk.

Niveau 2. De relatie tussen de achtergrond en criminaliteit is op grond van de literatuur wel relevant voor de BES-eilanden, maar de empirische ondersteuning in de vorm van harde cijfers is beperkt en/of deskundigen zijn het niet eens over de relevantie van de onderzoeksresultaten voor de BES-eilanden. Alhoewel enigszins aannemelijk, zal om vast te stellen dat deze achtergrond een mogelijke rol speelt aanvullend onderzoek nodig zijn.

Niveau 3. De relatie tussen de achtergrond en criminaliteit komt naar voren uit onderzoek en is mogelijk relevant voor de BES-eilanden. Het is echter onduidelijk of het probleem ook werkelijk speelt, omdat harde cijfers ontbreken. Wel melden deskundigen dat het probleem zich (wellicht) voordoet op de BES-eilanden. Het kan vanwege de mogelijke relevantie voor de BES-eilanden toch zinvol zijn aanvullend onderzoek te doen.

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt de opbrengst van de verzamelde gegevens in samenhang besproken en gewogen.
De volgorde van de onderwerpen is als volgt: begonnen wordt met een schets van de populatie, gevolgd door de sociale context van de eilanden. Daarna komen

gezondheid, scholing en arbeidsmarkt aan bod. Tot slot worden enkele sociaal economische achtergronden belicht.

5.2 Demografie

In hoeverre kan de demografische samenstelling van een populatie bijdragen aan de criminaliteit op de eilanden? En in hoeverre spelen ontwikkelingen die tot een bepaalde samenstelling hebben geleid daarbij een rol, zoals geboorteoverschot en migratie? Voordat de situatie op de BES-eilanden beoordeeld wordt, zal eerst gekeken worden naar wat hierover in de onderzoeksliteratuur wordt gezegd.

5.2.1 Enkele theoretische noties

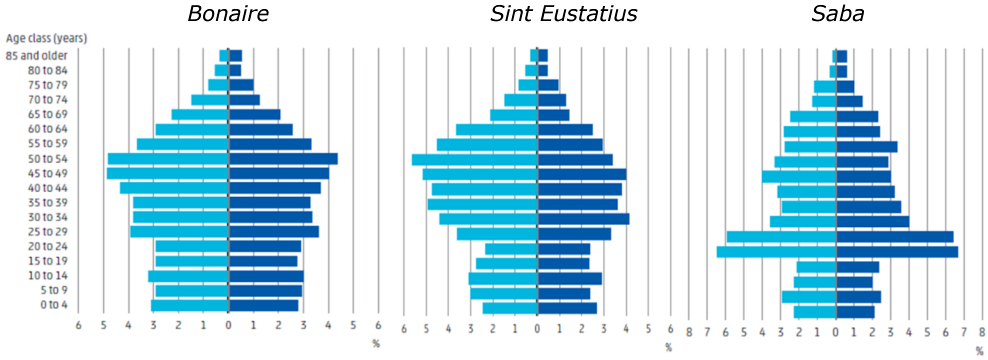
Eerder onderzoek leert dat sekse en leeftijd samenhangen met criminaliteit. Uit veel onderzoek blijkt dat mannen zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers (zie bijv. Blom et al., 2005), kortom: mannen plegen vaker delicten dan vrouwen. De kans op crimineel gedrag neemt in de puberteit snel toe met de leeftijd, om te pieken op ongeveer 20 jaar (Farrington, 2003; Hirschi & Gottfredson, 1983; Moffitt, 1993). Daarna neemt de kans gestaag af. Hoewel sommigen ervan uitgingen dat dit patroon universeel zou zijn (Hirschi & Gottfredson, 1983), blijken er variaties te zijn als je gaat kijken naar subgroepen zoals sekse (Steffensmeier et al., 2005) en herkomst. Diverse studies suggereren dat age-crime curves in het Caribische gebied afwijken (Braithwaite, 1996; Cain, 2000; Faber et al., 2007) evenals bij immigranten uit dit gebied (Jennissen, 2009). Zo vond Jennissen dat bij immigranten uit de Caribische gebieden de (geregistreerde) criminaliteit piekt voor het 20e levensjaar, daarna iets afneemt en vervolgens langdurig (tot ongeveer 45 jaar) op een hoog niveau blijft.
Een ander aspect van de bevolkingssamenstelling is culturele diversiteit en de rol die immigratie daarbij speelt. Vooral wanneer de diversiteit groot is in wijken zou dit volgens sommige studies kunnen bijdragen aan hogere criminaliteitscijfers (Pratt, 2001; Demombynes & Ozler, 2003), omdat de samenhang, sociale steun en controle binnen deze wijken onder druk zou staan (Sampson & Groves, 1989). Een andere mogelijke verklaring zou gezocht kunnen worden in immigratie van vermogenden. Dit zou de inkomensongelijkheid kunnen versterken, iets dat criminaliteit zou doen toenemen.
Bell en Machin (2011) noemen in een Brits onderzoek naar de mogelijke relatie tussen migratie en criminaliteit twee mogelijk theoretische verklaringen.
De eerste is algemeen. Mensen zouden een economische afweging maken: voor het plegen van vermogens misdrijven wordt gekozen wanneer dit meer oplevert dan het alternatief, het legaal verwerven van inkomsten. Wanneer immigranten over onvoldoende mogelijkheden beschikken om legaal in levensonderhoud te voorzien zou dit, vertrekkend vanuit dit economisch verklaringsmodel (Becker, 1968; Ehrlich, 1973), een verklaring kunnen bieden voor meer criminaliteit. Belangrijke factoren die zouden bijdragen aan de keuze voor criminaliteit zijn onvoldoende werkgelegenheid en verminderde mogelijkheden op de arbeidsmarkt door een laag opleidingsniveau. Deze verklaring kan van toepassing zijn op groepen kansarme migranten. Bij de mogelijke rol van scholing werkgelegenheid en de samenhang hiertussen wordt stilgestaan in par. 3 (Werk en inkomen).
Een tweede theoretisch kader wordt geboden door de sociale disorganisatie theorie (Shaw & McKay, 1969). Volgens deze – empirisch getoetste (Sampson & Groves, 1989) – theorie worden sociaal gedesorganiseerde gemeenschappen (wijken, buurten) gekenmerkt door een gemiddeld lage sociaal economische status, frequent

verhuizen van bewoners, etnische heterogeniteit, gezinsproblemen en weinig toezicht op jeugdige *peer groups*.
Pratt en Cullen (Pratt & Cullen, 2005) deden onderzoek naar risicofactoren voor criminaliteit op macroniveau. Zij vatten de uitkomsten samen van een groot aantal empirische criminologische studies in een meta studie. De voor deze paragraaf relevante risicofactoren die zij rapporteerden waren: etnische heterogeniteit en man-vrouw ratio. Zijdelings kunnen inkomensongelijkheid, armoede en langdurige werkeloosheid genoemd worden, maar deze risicofactoren komen ook elders aan de orde.
De vraag is dus of de leeftijdsopbouw van de bevolking op de BES-eilanden een factor is die mogelijk bijdraagt aan de relatief hoge criminaliteitscijfers. Omdat (jong-) volwassen mannen (veel) vaker delicten plegen dan vrouwen, is het ook van belang om naar de man-vrouw ratio binnen de verschillende leeftijdsgroepen te kijken, uiteraard in het bijzonder naar deze ratio in de leeftijdscategorieën waarin veel criminaliteit verwacht kan worden. Ook is het de vraag welke migratiestromen er op de eilanden zijn te onderscheiden en of één of meer van deze stromen mogelijk gerelateerd kunnen worden aan de criminaliteitscijfers op de BES-eilanden.

5.2.2 De demografische situatie op de BES-eilanden

Een eerste blik op de bevolkingspiramides van de BES-eilanden (figuur 5.3) laat zien dat de bevolkingsopbouw opmerkelijk is: een vrij smalle 'voet' (vrij weinig jeugdigen), een brede 'taille' (veel inwoners tussen ruwweg 25 en 55 jaar) en een disbalans tussen mannen en vrouwen, in het voordeel van mannen.

Figuur 5.3 Procentuele bijdrage leeftijdsgroepen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 1-1-2014*



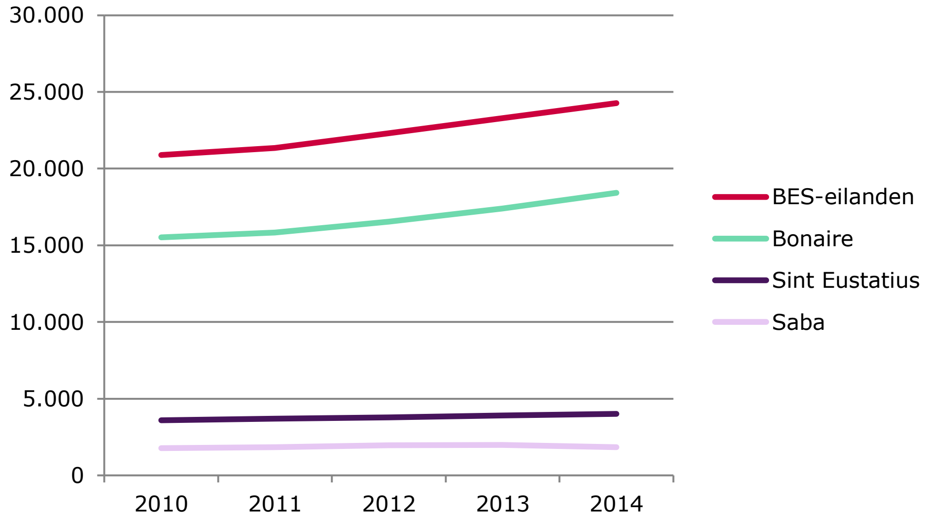
* *Lichtblauw: mannen, donkerblauw: vrouwen*

Bron: CBS

Bevolkingspiramides geven de bijdragen van de verschillende leeftijdsklassen (in procenten) voor mannen en vrouwen. Zoals al werd gemeld, hebben deze piramides een relatief smalle, voet, hetgeen wijst op een bescheiden aanwas door geboorte. De bevolkingsgroei komt dan ook maar zeer beperkt voor rekening van het geboorteoverschot. Dit ligt voor de BES-eilanden als geheel al jaren ruim onder de 200 per jaar (2013: 146, 0,6% boven op de omvang van de totale bevolking van het voorgaande jaar; 14,4% van de totale groei). Op Saba tekent zich zelfs een bescheiden negatief overschot af. Enerzijds komt dit mogelijk door fluctuaties horend bij een kleine bevolking, anderzijds sterven er mensen op Saba die daar niet zijn geboren, maar op gevorderde leeftijd op Saba zijn gaan wonen. In de jongste leeftijdsklassen zijn jongens en meisjes redelijk met elkaar in evenwicht.

Boven de leeftijdsgroep van 20-25 jaar verschijnen de brede 'tailles' van de piramides. Bovendien verandert de man-vrouw ratio: mannen zijn dan in de meerderheid (ratio >1). Dit geldt ook binnen de leeftijdsklassen die volgens de bekende *age-crime curves* in hogere mate betrokken zijn bij criminaliteit. Dit is het geval op Bonaire, maar in veel sterkere mate op Sint Eustatius. Op Saba is het verschijnsel niet aan de orde; hier vertoont de man-vrouw ratio een grillig verloop. Zie voor details bijlage 3.
Volgens het CBS telden de BES-eilanden eind 2013 samen 24.279 inwoners, waarvan er 18.413 op Bonaire, 4.020 op Sint Eustatius en 1.886 op Saba woonden. Daarmee zijn de BES-eilanden minder bevolkingsrijk dan de andere Antillen[12] (Sint Maarten ±40.000, Aruba ±110.000 en Curaçao ±150.00). De bevolking groeit in de laatste drie decennia van de vorige eeuw gestaag. Vanaf ongeveer 2003 heeft zich een groeiversnelling ingezet, die vanaf 2011 is geïntensiveerd. De jaarlijkse bevolkingsgroei is vanaf dat jaar boven de 4% gekomen. Het grootste deel van deze groei komt voor rekening van Bonaire, dat in 2013 met meer dan 1.000 inwoners toenam (een groei van 5,8%). Vanaf 2010 groeide de bevolking met 18,6%. Ook Sint Eustatius laat een groei zien, al is die minder uitgesproken (+ 138 in 2013, een groei van 3,5%). Vanaf 2010 is de bevolking van Sint Eustatius met 12,2% toegenomen. De bevolking van Saba is redelijk stabiel. Vanaf 2010 nam de bevolking met 3,6% toe, in 2013 was er zelfs een opvallende afname (- 130, een krimp van 6,5%), die vrijwel geheel door een negatief migratiesaldo werd veroorzaakt.
De jaarlijkse groei van de BES-eilanden is ongeveer gelijk aan de groei over tien jaar in Nederland. De jaarlijkse groei (of afname) van de bevolkingsomvang wordt bepaald door enerzijds het geboorteoverschot (geboorte minus sterfte) en anderzijds het migratieoverschot (immigratie minus emigratie). Op migratie op de BES-eilanden wordt verder ingegaan in 4.2.3.
In tabel 5.1 en figuur 5.4 wordt de ontwikkeling van het aantal inwoners op de BES-eilanden weergegeven. Een meer gedetailleerde beschrijving, met de bijdragen van geboorte, sterfte, immigratie en emigratie, staat in bijlage 3.

Figuur 5.4 Ontwikkeling van de bevolking op de BES-eilanden, 2010-2014



Bron: CBS

[12] Daar waar in de tekst over 'de Antillen' wordt gesproken worden Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba bedoeld. Wanneer over 'de andere Antillen' wordt gesproken, worden de niet-BES-eilanden bedoeld (Aruba, Curaçao en Sint Maarten).

De groei van de bevolking op de BES-eilanden (met uitzondering van Saba), is relatief sterk in vergelijking met de andere Antillen en Nederland. Op Aruba en Curaçao groeide de bevolking vanaf 2010 wel, maar minder snel dan op de BES-eilanden, op Sint Maarten was de bevolkingsomvang per saldo vrij stabiel. Nederland kende een kleine groei.

Tabel 5.1 Bevolkingsgroei in het Koninkrijk der Nederlanden, 2010-2014

BES-eilanden	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Europees Nederland
16,3%	18,6%	12,2%	3,6%	5,2%	5,2%	-0,7%	1,5%

Bron: CBS, CBS Aruba, CBS Curaçao, STAT

Opmerkelijk zijn de verschillen met de Antillen wanneer we kijken naar de verhouding tussen mannen en vrouwen. Op de BES-eilanden zijn (met uitzondering van Saba) de ratio's > 1. Verhoudingsgewijs zijn er dus meer mannen dan vrouwen. Zowel op Curaçao, Aruba als op Sint Maarten zijn de man-vrouw ratio's tegenovergesteld namelijk < 1. Vooral op Curaçao is de ratio laag. In de jeugdige groepen is de ratio nog iets groter dan 1 (passend bij het demografische gegeven dat er iets meer jongetjes dan meisjes worden geboren), maar in de leeftijdsgroepen boven de 25 jaar zijn vrouwen ruim in de meerderheid, in het bijzonder op Curaçao.

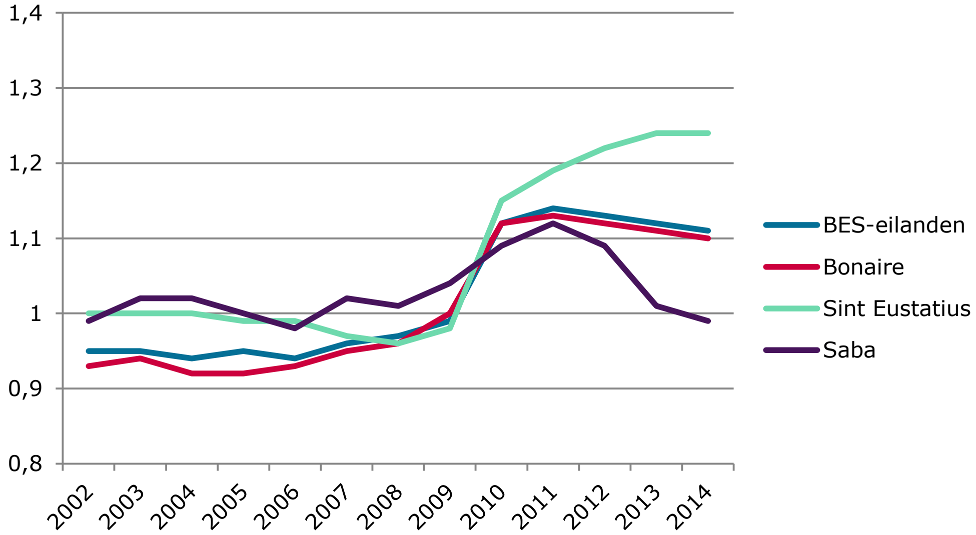
Tabel 5.2 Man-vrouw ratio in het Koninkrijk der Nederlanden, 2014

BES-eilanden	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Europees Nederland
1,11	1,10	1,24	0,99	0,90	0,84	0,96	0,98

Bron: CBS, CBS Aruba, CBS Curaçao, STAT

De man-vrouw ratio's zijn niet altijd > 1 geweest op de BES-eilanden. Voor 2010 waren de ratio's net als op de andere Antillen < 1.

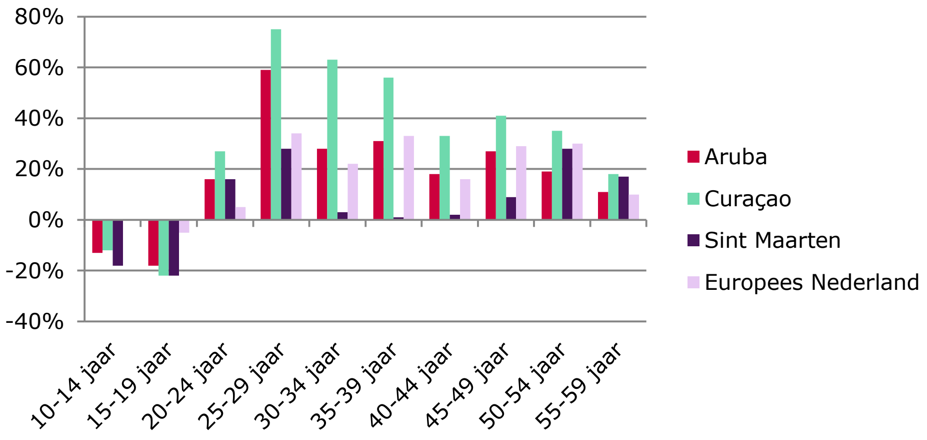
Figuur 5.5 Ontwikkeling man-vrouw ratio BES-eilanden, 2002-2014



Bron: CBS Nederlandse Antillen (2002 t/m 2009), CBS (2010 t/m 2014)

Het aandeel van de meeste leeftijdsklassen van mannen in de totale populatie is op de BES-eilanden aanzienlijk groter dan op de andere Antillen en Europees Nederland, zie bijlage 3.
Het verschil tussen de Antillen wordt duidelijk wanneer weergegeven wordt hoeveel procent meer of minder mannen per leeftijdsklasse er leven op de BES-eilanden in vergelijking met de andere Antillen en Europees Nederland.

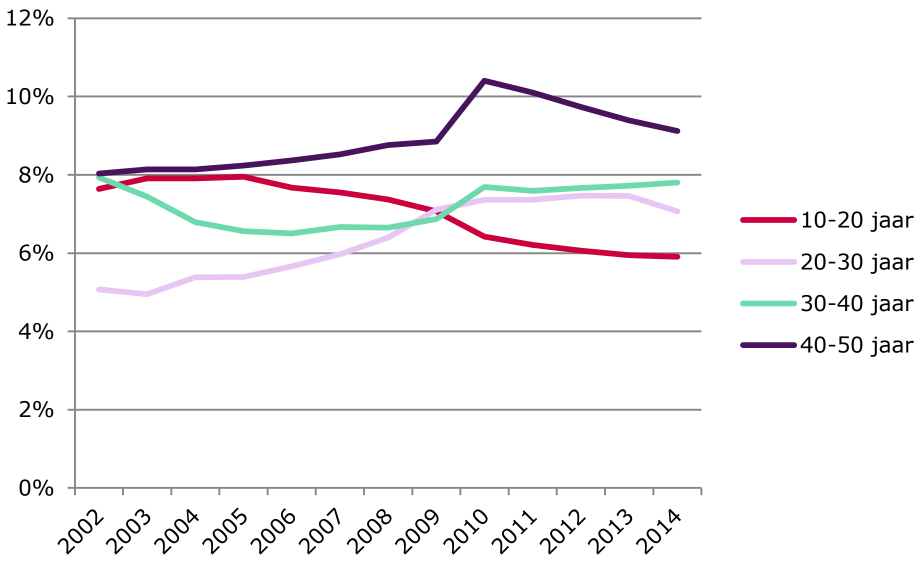
Figuur 5.6 Relatieve afwijking (percentage groter/kleiner) van aandeel mannen per leeftijdsklasse op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Europees Nederland ten opzichte van de BES-eilanden, 2014



Bron: CBS, CBS Aruba, CBS Curaçao, STAT

Ook deze van de andere Antillen verschillende verdeling is nog maar vrij recent tot stand gekomen.

Figuur 5.7 Procentuele bijdrage van de verschillende leeftijdsklassen mannen aan de totale bevolking van de BES-eilanden, 2002-2014



Bron: CBS Nederlandse Antillen (2002 t/m 2009), CBS (2010 t/m 2014)

Voor de criminaliteitscijfers zijn twee leeftijdsklassen in het bijzonder interessant. Ten eerste de klasse van 10 tot 20 jaar. Dit is de groep waarin jeugdcriminaliteit plaatsvindt. Deze groep is vanaf het begin van de eeuw relatief kleiner geworden. Daarnaast is de jongvolwassengroep (20-30) relevant. Op de BES-eilanden worden de meeste delicten gepleegd door mannen tussen 20 en 30 (Mooij et al., 2013). Het aandeel van deze groep is in dezelfde periode gegroeid.
Een indicatie voor de aanwezigheid van een grote groep mannen die als migrant voor kortere of langere tijd op de BES-eilanden verblijven, zou het percentage eenpersoonshuishoudens kunnen zijn. Volgens recente CBS-gegevens is dit percentage inderdaad relatief hoog op de BES-eilanden. Uit andere bronnen kon echter niet bevestigd worden dat het bij deze hoge percentages daadwerkelijk gaat om (arbeids)migranten.

Tabel 5.3 Percentage eenpersoonshuishoudens in het Koninkrijk der Nederlanden, 2011

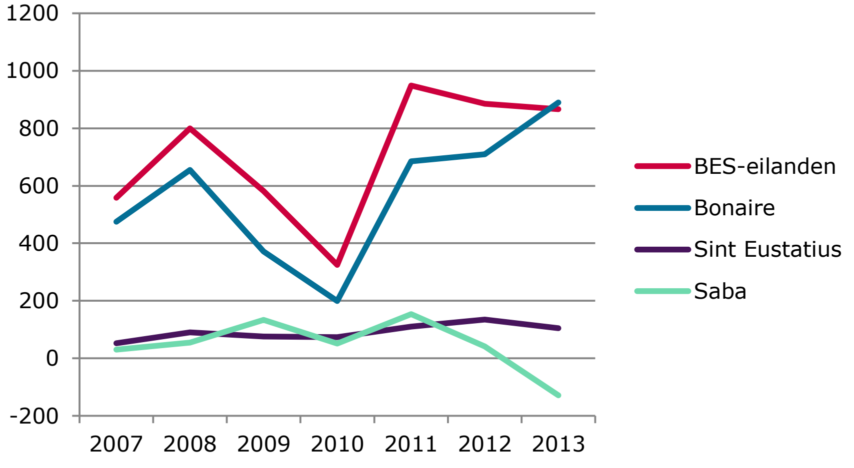
Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Europees Nederland
48%	45%	42%	21%	25%	29%	36%

Bron: CBS, CBS Aruba, CBS Curaçao, STAT

5.2.3 Migratie

De huidige bevolkingsgroei op de BES-eilanden wordt voornamelijk veroorzaakt door het positieve migratiesaldo. Uit CBS-gegevens blijkt dat dit saldo al jaren – met uitzondering van 2010 – ruim boven de 500 personen per jaar ligt (2013: 866, 3,7% boven op de bevolking van het voorafgaande jaar; 85,6% van de totale groei). Vooral het migratiesaldo van Bonaire draagt hieraan bij. Saba had in 2013 een negatief saldo. De in- en uitstroom van groepen studenten van de Saba University School of Medicine draagt bij aan de fluctuaties van migratiesaldo van Saba. Er verblijven meer dan 500 studenten en enkele tientallen stafleden op Saba. Deze groep is ook goed waarneembaar in de bevolkingspiramide: de groep tussen 20 en 30 jaar is sterk oververtegenwoordigd op Saba. In figuur 5.8 wordt een weergave gegeven van het migratiesaldo (in aantallen) op de BES-eilanden over de laatste zeven jaar.

Figuur 5.8 Migratiesaldo op de BES-eilanden, 2007-2013



Bron: CBS

Los van het migratiesaldo, is de bijdrage van migranten aan de populaties op de BES-eilanden aanzienlijk. Op 1 januari 2014 bestond 9,2% van de bevolking uit immigranten die in het voorafgaande jaar aankwamen. In dezelfde periode vertrok 5,9% van de bevolking. Op Saba liggen deze percentages in 2014 nog hoger (17% immigratie, 22% emigratie). Deze laatste hoge cijfers weerspiegelen voor een belangrijk deel het komen en gaan van grote groepen studenten van de Saba University School of Medicine. De jaarlijkse bijdrage van immigranten ligt op de BES-eilanden een stuk hoger dan op de andere Antillen en Nederland, zie ook bijlage 3.

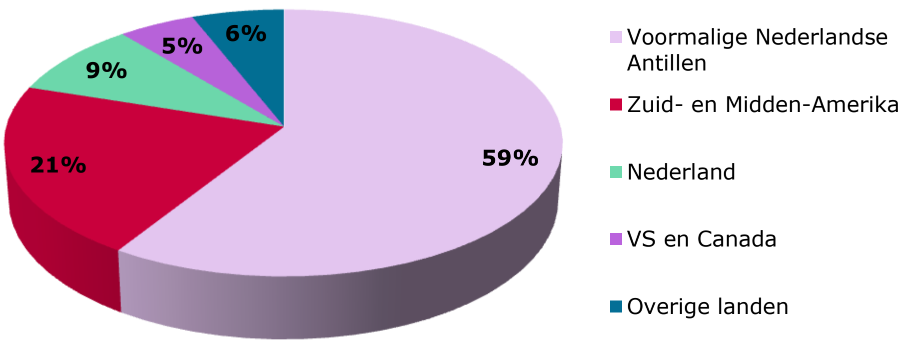
Tabel 5.4 Percentage van de bevolking van het Koninkrijk der Nederlanden op 1 januari 2014 dat in het voorafgaande jaar als immigrant instroomde

BES-eilanden	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Europees Nederland
9%	8%	9%	17%	3%	3%	4%	1%

Bron: CBS

De gevolgen van het proces van jarenlange immigratie worden zichtbaar wanneer de bevolking van de BES-eilanden uitgesplitst wordt naar geboorteland. Een in 2011 gepubliceerd overzicht van het CBS (CBS, 2011) laat zien dat vooral (arbeids-) migranten uit Zuid- en Midden Amerika sterk vertegenwoordigd zijn, maar ook Nederlanders leveren een belangrijk aandeel. In de Figuur 5.9 wordt de herkomst van de bewoners van de BES-eilanden grafisch weergegeven.

Figuur 5.9 Samenstelling bevolking BES-eilanden naar geboorteland, 2011



Bron: CBS

Er zijn verschillende migratiestromen te onderscheiden:

- *Vanuit Latijns Amerika*. Inmiddels bestaat de bevolking van de BES-eilanden voor 21% uit inwoners afkomstig uit Zuid- en Midden-Amerika (vooral Venezuela, Colombia, Dominicaanse Republiek, Peru). De jaarlijkse instroom vanuit deze landen is veel groter dan de uitstroom (2012: resp. 365 en 64 personen). Deze

immigranten werken meest in de bouw, horeca en dienstverlening tegen een bescheiden salaris. Ze vestigen zich vooral in volksbuurten.
- *Van en naar Europees Nederland*. De grootste migratiestromen van de BES-eilanden zijn van en naar Nederland. (in 2012 immigratie vanuit Nederland: 661, emigratie naar Nederland: 501). Vanuit Nederland gaat het hierbij om Nederlanders die zich tijdelijk of blijvend vestigen op de BES-eilanden, naast jonge inwoners die na een studie in Nederland terugkeren. Van de inwoners van de BES-eilanden is 9% geboren in Nederland. In de omgekeerde richting gaat het om Nederlanders die na een tijdelijk verblijf op de BES-eilanden terugkeren, studenten die voor studie enkele jaren in Nederland verblijven en inwoners van de BES-eilanden die zich blijvend vestigen in Nederland.
- *Van en naar de VS en Canada*. Het migratieverkeer tussen de VS en Canada enerzijds en de BES-eilanden anderzijds wordt voor een belangrijk deel bepaald door studenten en staf van de medische opleiding op Saba. De bevolking van Bonaire bestaat maar voor een klein deel uit mensen afkomstig uit de VS en Canada (2013: 2%). Op Sint Eustatius wonen relatief veel Amerikanen en Canadezen (11% van de bevolking), die voor een belangrijk deel werken bij de olieterminal van dit eiland.

De snel veranderende bevolkingssamenstelling heeft gevolgen voor de samenstelling van veel wijken en buurten op de eilanden. Deze is sterk veranderd in de afgelopen decennia (vanaf 1980). In een recent onderzoek van Daantje-Cecilia en Van der Linden (2012) werd deze ontwikkeling voor Bonaire geschetst. Vooral door de komst van immigranten uit Zuid- en Midden-Amerika zijn de wijken sterk veranderd. Over de exacte achtergrond van deze groep wordt niet veel genoemd in het eerdergenoemde onderzoek. Zo valt niet te bepalen of er het vooral mannen zijn, of dat zich ook gezinnen vestigen. In sommige wijken zoals Entrejol en Nikiboko bestaat de bevolking inmiddels voor ongeveer een kwart uit deze immigrantengroep. In de meeste wijken is het aandeel van de bevolking dat op de Nederlandse Antillen geboren is tussen 1981 en 2011 afgenomen van meer dan 90% tot ongeveer 60%. Uitzondering vormt het dorp Rincon in het noorden, dat qua samenstelling maar weinig is veranderd: 91% van de bewoners (2011) was toen van (Nederlands) Antilliaanse afkomst.
Veel Nederlanders worden niet aangetroffen in de volkswijken. De komst van deze groep heeft vooral tot veranderingen geleid in de duurdere wijken geleid, zoals Lagun Hill, Sabadeco, Santa Barbara en Lima, waar zij de helft of meer van de bevolking uitmaken.
Opgemerkt moet worden dat in de CBS onderzoeken de categorieën 'geboren op de BES-eilanden' of 'geboren op het eiland zelf' niet gebruikt worden. In plaats daarvan wordt de categorie 'geboren op de Nederlandse Antillen' gebruikt. Dit betekent dat het percentage van de bevolking dat op Bonaire zelf is geboren vermoedelijk lager is.

5.2.4 Conclusies ten aanzien van demografie

Een aantal demografische kenmerken van de BES-eilanden komt naar voren als factor die mogelijk bijdraagt aan criminaliteit. Het gaat daarbij niet alleen om de bevolkingssamenstelling, maar ook om ontwikkelingen die tot de huidige bevolkingssamenstelling hebben geleid. Het volgende kon worden vastgesteld:
- De totale bevolking van de BES-eilanden groeit al decennia gestaag, maar de groei is in het laatste decennium, en van dit decennium vooral de laatste jaren, sterk toegenomen. Deze groei doet zich vooral voor op Bonaire, in iets mindere mate ook op Sint Eustatius. Op het kleinere Saba is de groei beperkt. De popu-

latie van de BES-eilanden groeit veel harder dan de populaties op de andere Antillen.
- Er is sprake van een zeker evenwicht tussen geboorte en sterfte op de BES-eilanden (er worden jaarlijks maar weinig meer kinderen geboren op de eilanden dan het aantal mensen dat sterft), de groei komt vooral voor rekening van een positief migratiesaldo.
- Ook wat het migratiesaldo betreft, is de ontwikkeling op Bonaire het meest uitgesproken, op de Bovenwinden is de ontwikkeling veel minder uitgesproken.
- De bevolkingspiramides van Bonaire en Sint Eustatius worden gekenmerkt door een smalle basis: er worden maar weinig kinderen geboren. De leeftijdsklassen vanaf ongeveer 25 jaar zijn juist sterk vertegenwoordigd. De leeftijdsklassen tussen 10 en 20 jaar zijn relatief klein, kleiner ook dan op de andere Antillen.
- Er wonen meer manen dan vrouwen op de BES-eilanden (op iedere 100 vrouwen wonen er ongeveer 111 mannen). Dit geldt niet voor de jongere leeftijdsklassen (daar is nog een evenwicht), maar vanaf ongeveer 25 jaar is er een opvallende oververtegenwoordiging van mannen, op Bonaire, maar in het bijzonder op Sint Eustatius. Op de overige Antillen (Curaçao, Aruba en Sint Maarten) doet zich het tegenovergestelde voor: mannen zijn vanaf ongeveer 25 jaar onder vertegenwoordigd, vrouwen zijn vanaf die leeftijd (soms zeer) ruim in de meerderheid. Deze afwijkende verhouding tussen mannen en vrouwen – een man-vrouw ratio van meer dan 1 – bestaat nog niet zo lang. Vanaf ongeveer 2000 is deze ratio geleidelijk gestegen tot de huidige waarde. Daarvoor was de man-vrouw ratio op de BES-eilanden ongeveer even groot als op de andere Antillen.
- Er werd een tweetal migratiestromen vastgesteld die relevant zijn voor het onderzoek, die immigratie vanuit Midden- en Zuid-Amerika en vanuit Nederland. Deze immigratiestromen zijn groter dan de emigratie naar die landen. Ten gevolge hiervan is de aanwezigheid van deze groepen toegenomen, vooral die van Midden- en Zuid-Amerikaanse migranten.

Bovengenoemde kenmerken dragen mogelijk bij aan de criminaliteit op de BES-eilanden vanuit de volgende overwegingen:
- Vanuit de literatuur is bekend dat vooral mannen bijdragen aan criminaliteit. Mannen, vooral in de leeftijdsklassen waarin veel criminaliteit plaatsvindt, zijn oververtegenwoordigd op de BES-eilanden. Daarnaast maakt de oververtegenwoordiging van jonge mannen ook dat een beschermende component ontbreekt. Het feit dat er in een aantal leeftijdsklassen minder vrouwen aanwezig zijn, ontneemt een deel van de mannen bovendien de mogelijkheid partners te vinden, die, zoals uit de literatuur blijkt, een regulerend effect kunnen hebben op het gedrag van mannen.
- Een aanzienlijk deel van de populatie van de BES-eilanden is immigrant. De Midden- en Zuid-Amerikaanse immigranten leven geconcentreerd in volkswijken, waardoor de sociale cohesie aldaar mogelijk onderdruk is komen te staan, iets dat volgens onderzoek mogelijk bijdraagt aan criminaliteit. De komst van de groep – vooral draagkrachtige – Nederlanders draagt mogelijk bij aan inkomensongelijkheid, iets dat criminaliteit mogelijk in de hand werkt.
- Niet alleen de omvang van de migratiestromen is relevant, maar ook de snelheid waarmee de veranderingen plaatsvinden draagt mogelijk bij aan criminaliteit. De snelheid van migratie draagt vooral bij als de groepen die voor de verlatende groepen in de plaats komen ook *crime prone* [13] zijn. Of dit op de BES-eilanden ook daadwerkelijk aan de orde is kon niet worden vastgesteld omdat er geen

[13] Crime prone (letterlijk vertaald *misdaadgevoelige*) groepen zijn groepen waarin relatief veel criminaliteit voorkomt. Het betreft veelal (jong-)volwassen mannen - in de Caribische context - tot ongeveer 50 jaar.

gedetailleerde achtergrondgegevens van de migrantengroepen voorhanden waren.

Er is voldoende onderzoeksliteratuur die een relatie tussen sekse en leeftijd en criminaliteit aannemelijk maakt. Er zijn voldoende harde cijfers die sterk suggereren dat dit ook een achtergrond van criminaliteit op de BES-eilanden zou kunnen zijn. De opbrengst van het onderzoek kan voor wat betreft de aanwezigheid van mannen op niveau 1 gescoord worden. Aangetekend moet worden dat, alhoewel bovengenoemde factoren mogelijk criminaliteit bevorderen, de statistieken met betrekking tot geregistreerde criminaliteit al enkele jaren een dalende trend laten zien op de BES-eilanden. Er zijn – kennelijk – andere factoren die hieraan ten grondslag liggen. Mogelijk zou deze dalende trend sterker zijn geweest wanneer het aandeel van mannen niet zou zijn gegroeid.

Naar immigratie en de mogelijke impact op de sociale cohesie op wijkniveau zou nader onderzoek gedaan moeten worden, omdat er weliswaar cijfers zijn, maar deze cijfers geven geen relevante informatie over bijvoorbeeld opleidingsniveau, gezinssamenstelling en sociaal economische positie van deze groep. Ook de groep immigranten afkomstig van Curaçao is niet helder in beeld. Zij zitten 'verstopt' in de categorie 'afkomstig uit de voormalige Nederlandse Antillen'. Er konden geen achtergrondgegevens van deze groep gevonden worden. Meer inzicht in deze groep is belangrijk omdat mannen afkomstig van Curaçao een aanzienlijke bijdrage leveren aan de criminaliteit op de BES-eilanden (Mooij et al., 2013). De opbrengst kan derhalve voor wat betreft migratie op niveau 2 gescoord worden.
Tot slot kan opgemerkt worden dat de groep jonge mannen (10-20 jaar) relatief kleiner is geworden. Dit past bij het beeld dat sommige deskundigen rapporteren, namelijk dat jeugdcriminaliteit geen omvangrijk probleem zou zijn. Dit zou vooral zichtbaar zijn in het dalende aantal Halt-afdoeningen. Dat jongeren minder in de strafrechtketen vertegenwoordigd zijn kan overigens ook te maken hebben met het feit dat de BES-eilanden weliswaar geen jeugdstrafrecht kennen, maar wel beleid voor deze groep is ontwikkeld. Dit beleid is gericht op het benutten van alternatieven voor strafrechtelijke trajecten.

5.3 Sociale context

Criminaliteit kan niet worden los gezien van de sociale context waarin deze plaatsvindt. In hoeverre speelt de specifieke sociale context van de BES-eilanden een rol bij de ontwikkeling van criminaliteit? Welke rol speelt de kleinschaligheid? En de specifieke Caribische cultuur? Enkele kenmerken van deze sociale context zoals de kenmerkende kleinschaligheid en de Caribische cultuur op de BES-eilanden komen in deze paragraaf aan bod.
Studies waarin patronen van criminaliteit bij personen (afkomstig uit) het Caribisch gebied (met name mannen) zijn onderzocht, zoeken een mogelijke verklaring voor het criminele gedrag in de afwezigheid van continue relaties tussen mannen en vrouwen. In het bijzonder de centrale positie van vrouwen, bij de opvoeding van kinderen in afwezigheid van een partner, of met wisselende partners, is in meerdere studies beschreven (Jennissen, 2009; Safa, 2005). Het vermoeden bestaat dat een huwelijk mannen afhoudt van een criminele leefstijl (Farrington, 2010; Sampson et al., 2006)), een bescherming die veel Caribische mannen lijken te ontberen. Daarnaast heeft het ontbreken van een vader in het gezin mogelijk ook gevolgen voor het gedrag van de kinderen. Kinderen – vooral jongens – die opgroeien in situaties waarin vaders afwezig zijn zouden een verhoogd risico hebben op ontsporing (Jaffee

et al. 2001), zeker als moeders op jonge leeftijd kinderen krijgen (tienermoederschap; Vaske et al., 2015). Een ander aspect van de Caribische cultuur is de vaak autoritaire opvoedingsstijl van ouders. Van kinderen wordt gehoorzaamheid verwacht en er wordt veel fysiek gecorrigeerd. Agressie is overigens een aspect dat niet beperkt blijft tot de opvoeding, maar ook betrekking heeft op andere situaties. De afwezigheid van mannen in gezin en opvoeding wordt als een van de mogelijke verklaringen genoemd voor de afwijkende age-crime curves zoals die zich voordoen bij Nederlandse migranten afkomstig uit het Caribisch gebied (Jennissen, 2009). Een kenmerk dat in de literatuur als een beschermende factor wordt omschreven en die een dempend effect op criminaliteit zou hebben is religiositeit (Pratt, 2001). Religie speelt een belangrijke rol binnen de Caribische cultuur.

5.3.1 Kleinschaligheid

Een kenmerk dat in hoge mate bepaalt hoe mensen met elkaar omgaan op de BES-eilanden is de kleinschaligheid (Mooij et al., 2013). Dit geldt voor Bonaire met zijn ongeveer 18.500 inwoners (in omvang vergelijkbaar met de een middelgroot dorp in Nederland), maar in nog sterkere mate voor de twee bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba met respectievelijk ongeveer 4.000 en 1.850 inwoners. Ook in eerdere WODC publicaties werd al aandacht gevraagd voor problemen die samenhangen met de kleinschaligheid op de Antillen (Munneke, 2002; Verhoeven et al., 2007; Weenink et al., 2011).
Deze kleinschaligheid zorgt ervoor dat veel mensen elkaar kennen. Het is daardoor moeilijk om onopvallend aanwezig te zijn binnen de gemeenschappen in Caribisch Nederland. Dit met elkaar bekend zijn, heeft onder meer tot gevolg dat formele relaties die in een grootschaliger gemeenschap een anoniem, professioneel karakter hebben binnen de gemeenschappen een andere, meer persoonlijke dynamiek kennen. Interacties tussen burgers worden sterk bepaald door deze context van wederzijdse bekendheid als gevolg van kleinschaligheid. Zo kan een aannemer die ondeugdelijk werk heeft afgeleverd moeilijk 'met een schone lei' op een ander gedeelte van het eiland een anonieme doorstart maken, omdat ook daar zijn reputatie bekend zal zijn. Er zal hem dan ook veel aan gelegen zijn om permanente reputatieschade te voorkomen. Ook binnen de overheid worden functionarissen met dit fenomeen geconfronteerd. Zo zullen politieagenten burgers die zij bij hun werk tegenkomen vaak herkennen. Dit kan bij simpele overtredingen zijn (een agent die zijn buurman of neef bijvoorbeeld betrapt op een verkeersovertreding), maar ook bij ernstiger zaken die aanhouding tot gevolg hebben. Bij dergelijke gebeurtenissen kunnen objectiviteit en integriteit onder druk komen te staan: deze gebeurtenissen vinden immers plaats binnen de context van elkaars bekendheid, die impliceert dat men na zo'n gebeurtenis ook weer als medeburgers, buren, familieleden of anderszins bekenden met elkaar moet blijven omgaan. Ook op andere plaatsen kan deze spanning optreden. Zo is veel gevangenispersoneel niet alleen formeel, professioneel betrokken bij gedetineerden, maar ook persoonlijk: ook hier komt het voor dat personeel gedetineerden persoonlijk goed kent. Bovenstaand beeld komt vooral naar voren uit de gesprekken die met deskundigen werden gevoerd. Gedrag dat mogelijk dreigt voort te vloeien uit deze kleinschaligheid, zoals toedekken, voorkeursbehandeling en door de vingers zien, is op de eerste plaats gericht op behoud van harmonie binnen de gemeenschap. Ook is het mogelijk dat kleinschaligheid de manier waarop gebruik kan worden gemaakt van instituties en juridische wegen beïnvloedt. Een plausibele, maar moeilijk te bewijzen verklaring die werd opgetekend is de volgende: als in een gemeenschap waarin iedereen op elkaar is aangewezen en elkaar kent iets gebeurt en de betrokkene kiest ervoor om ondanks bezwaren vanwege die kleinschaligheid, zich toch tot de overheid te wenden voor

conflictoplossing, misschien wel die kwetsbare maar door de overheid gewenste opstelling wordt beloond met een forse reactie vanuit de strafrechtketen, wellicht om de positie van de aangever te steunen.
Zo is het mogelijk dat de kleinschaligheid zowel een rol speelt bij het melden en ter kennis komen van criminaliteit als in de werking van de strafrechtketen zelf, zoals de keuze van opgelegde straffen en maatregelen en de zwaarte daarvan. Helaas is hier voor zover bekend geen wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Wel is er enige literatuur over kwetsbaarheid van kleine staten (Chandler, 1996) en is er vanuit de Verenigde Naties een begin gemaakt met het meten van sociale kwetsbaarheid van Caribische eilandgemeenschappen (St. Bernard, 2004; ECLAC, 2011), maar deze studies beschrijven primair de kwetsbaarheid op economische en milieuaspecten. Een mogelijke relatie tussen kleinschaligheid, criminaliteit en strafklimaat komt hierin niet aan de orde.
Een praktisch gevolg van de kleinschaligheid is de onmogelijkheid om voorzieningen, zowel in de strafrechtketen als in zorgorganisaties, sterk te differentiëren in aanbod. Daarnaast heeft een sterke tijdelijke belasting van organisaties direct gevolgen voor het functioneren van alle organisatieonderdelen.

5.3.2 Caribische cultuur

De gemeenschappen op de BES-eilanden kunnen niet goed begrepen worden zonder stil te staan bij een aantal typisch Caribische cultuureigenschappen. Het misschien wel meest in het oog springend is daarbij de relatie tussen mannen en vrouwen.

Matrifocaliteit
Vrouwen spelen een belangrijke rol binnen de Caribische cultuur (Stuart, 1996; UNA, 2010). Zij voeden kinderen op, vaak van verschillende biologische vaders, die maar kort in beeld zijn. De rol van vaders bij de opvoeding is beperkt. Vrouwen ontlenen status aan het moederschap. Zij worden daarbij vaak gesteund door hun eigen moeders, oma's en andere vrouwelijke verwanten. Veel alleenstaande moeders wonen, zeker als ze jong zijn, met familie. Er is vaak sprake van een rond vrouwen van verschillende generaties gevormd steunsysteem. Daarmee wijken zij sterk af van alleenstaande moeders (bijvoorbeeld na een scheiding) in Nederland. Nederlandse alleenstaande moeders ontberen dit natuurlijke steunsysteem dat Caribische vrouwen wel hebben. Er zijn geen gegevens over het percentage vrouwen op de BES-eilanden dat in zo'n matrifocale context kinderen opvoedt. Wel zijn er oudere (CBS NA, 2003) gegevens van de Nederlandse Antillen die destijds lieten zien dat 35% van de vrouwen de hoofdkostwinner in een gezin was, in de jongste groep van 15-25 jaar lag dit percentage op 40%. Deze percentages zouden stijgend zijn (UNA, 2010). Schattingen die worden gegeven door deskundigen liggen meestal rond de 50% - een percentage dat ook op andere Antillen, waar dit wel gemeten wordt genoemd wordt (CBS Curaçao, CBS Aruba). In het onderzoek van Regioplan naar huiselijk geweld wordt geschat dat dit percentage op Sint Eustatius veel hoger ligt (80%; De Bruijn et al., 2014). Over kinderen van Caribische immigranten in Nederland zijn wel gegevens bekend. De cijfers komen overeen met het beeld dat geschetst wordt van de situatie op de BES-eilanden. Ook in Nederland wordt ongeveer de helft van de kinderen van Antilliaanse afkomst opgevoed zonder biologische vader(CBS Statline), vaak door moeder alleen (45%), soms samen met een stiefvader (7%). Hier moet aangetekend worden dat Caribische migranten in Nederland een selectie vormen, die niet per se representatief is voor het geboorteland.
De afwezigheid van vaders brengt vaak economische problemen voor moeders met zich mee. Vrouwen oefenen druk uit op vaders om bij te dragen in de kosten voor levensonderhoud van hun kind(eren). Vaak is dit een bron is van conflict. Veel van

de door ons geraadpleegde deskundigen melden dat de kwetsbare positie van alleenstaande moeders bijdraagt aan armoede. Een gevolg van deze positie is ook dat moeders vaak afwezig zijn om inkomsten te verwerven (Kloosterboer, 2013a,b,c; UNA, 2010). Zo kunnen zij onvoldoende toezicht houden en ondersteuning bieden aan hun kinderen. Door het ontbreken van vaders ontberen opgroeiende jongens een rolmodel en wordt hun gedrag onvoldoende begrensd, vooral in de puberteit en adolescentie. Moeders zouden antisociaal en gewelddadig gedrag van hun zonen onvoldoende corrigeren en afdoen als 'kwajongensgedrag' (Jennissen & Blom, 2007).

Tienermoederschap
Tienermoederschap komt waarschijnlijk vrij vaak voor op de BES-eilanden, al ontbreken cijfers. Volgens Van der Wiele (2010) zou in 2009 een kwart van de in dat jaar geboren kinderen op Sint Eustatius een tienermoeder hebben. Cijfers van de andere eilanden worden niet gegeven, maar het aantal tienermoeders zou stijgend zijn. De wat oudere cijfers uit het in de inleiding genoemde scholierenonderzoek (De Boer et al., 2006) lieten zien dat ongeveer 5% van de meisjes tussen 12 en 18 jaar ooit zwanger was geweest, op Saba lag dit percentage iets hoger (7%). Kinderen van tienermoeders zijn extra kwetsbaar voor later probleemgedrag, in het bijzonder wanneer zich rond de zwangerschap complicaties voordoen, zoals een laag geboortegewicht (Brennan & Raine, 1997). Tienermoederschap heeft voor een deel te maken met de taboesfeer rond seksualiteit. Er wordt weinig door ouders met kinderen over gesproken. Er is weinig kennis over het gebruik van voorbehoedsmiddelen. Daarnaast zou het feit dat vrouwen al jong geacht worden seksueel beschikbaar te zijn bij kunnen dragen aan het probleem (FWG, 2013).
Door bovengenoemde problemen rond seksualiteit zijn veel zwangerschappen op de BES-eilanden ongewenst. Het percentage zwangerschappen dat wordt onderbroken (abortus) is volgens Van der Wiele, die hier in 2010 onderzoek naar deed op onder meer de BES-eilanden, zeer hoog (Van der Wiele, 2010). Ondanks het taboe dat rust op abortus en de maatschappelijke weerstand tegen de ingreep, wordt ongeveer een kwart van de zwangerschappen op Bonaire afgebroken. Op Sint Eustatius zou bijna 18% en op Saba zelfs 50% van de zwangerschappen worden afgebroken. Het gaat hier om medisch uitgevoerde abortussen, er zijn geen cijfers of schattingen over het aantal illegale abortussen.

Agressie
Enkele deskundigen die wij spraken omschreven de volksaard op Bonaire als ontspannen, op harmonie gericht en zeker niet als agressief. Dit in contrast met bewoners van andere Antilliaanse eilanden, die veel feller, impulsiever en sneller tot agressie geneigd zouden zijn. Alhoewel sommige deskundigen met name Bonairianen als niet agressief omschrijven, is volgens andere deskundigen agressie een thema dat toch niet onbelicht kan blijven. Met name binnen gezinnen – tussen ouders en kinderen, en tussen partners – en op scholen – tussen leerlingen onderling en tussen leerkrachten en leerlingen – zou agressie een probleem zijn binnen de cultuur op de BES-eilanden. (De Bruin et al., 2014; Kloosterboer, 2013a,b,c).
Agressie binnen gezinnen op de BES-eilanden zou volgens deskundigen veel voorkomen. Unicef meldt in een serie rapportages over kinderrechten op de BES-eilanden (Unicef, 2013a, 2013b, 2013c) dat kindermishandeling op alle drie de BES-eilanden veel voorkomt, maar dat hier een tegelijkertijd taboe op rust: men spreekt er onderling niet over en het blijft veelal binnenshuis. Er is sprake van een zwijgcultuur. Binnen de kleinere gemeenschappen op Sint Eustatius en Saba zou dit sterker spelen dan binnen de grotere gemeenschap op Bonaire. In een onderzoek naar huiselijk geweld op de BES-eilanden (De Bruijn et al., 2014) wordt gemeld dat

het probleem omvangrijk is, maar dat het moeilijk is om een goed beeld te krijgen van de feitelijke omvang van het probleem, omdat de aangiftebereidheid beperkt is. Wel worden enkele cijfers gepresenteerd op basis van politieregistraties, maar er wordt aangegeven dat deze cijfers niet betrouwbaar en vermoedelijk zeer onvolledig zijn. Verder merken de onderzoekers op dat de omvang van het huiselijk gewelds-probleem niet veel afwijkt van dat in andere landen, maar dat het geweld vaak ernstiger is. Zo zou er vaker geslagen worden met voorwerpen. Ook wordt gewezen op geweldspatronen die van generatie op generatie over gaan. De Bruijn et al. (2014) noemen een aantal sociaaleconomische factoren (o.a. slechte opbrengst van het onderwijssysteem (o.a. hoge drop out) , problemen op de arbeidsmarkt, lage lonen en armoede), maar ook culturele factoren. Zo zou matrifocaliteit armoede bevorderen en conflicten met biologische vaders van kinderen (vaak over het financieel bijdragen van kosten voor levensonderhoud) in de hand werken.
Toch lijkt er volgens enkele deskundigen die wij spraken langzaam iets te veranderen. Het aantal aangiften van huiselijk geweld neemt toe en ook de huisartsen die wij spraken onderschreven dit beeld van toenemende aangiftebereidheid.
Geweld tussen leerlingen op scholen zou veel voorkomen, al is hiervan moeilijk een objectief beeld te krijgen. Hulpverleners die wij spraken schetsten een beeld van een vrij grote groep probleemleerlingen. Ongeveer 20% van de leerlingen wordt als problematisch bestempeld. Naast leerproblemen, vaak samenhangend met zwakbegaafdheid, zouden gedragsproblemen, zich onder meer uitend in vechtpartijen, veel voorkomen binnen deze groep. Bij deze groep wordt ook stilgestaan in de onderwijsparagraaf (4.5). Ook meldt één van de hulpverleners dat – net als in de opvoedingssituatie thuis – fysiek straffen soms ook door leerkrachten als correctiemiddel wordt gehanteerd.

Opvoedingsstijl
De opvoedingsstijl op de BES-eilanden wordt als autoritair omschreven: van kinderen wordt gehoorzaamheid verwacht en bij ongewenst gedrag wordt fysiek straffen als instrument ingezet. Ook zou er veel tegen kinderen geschreeuwd worden. (Kloosterboer, 2013). In de Unicef-rapportages over kinderrechten op de BES-eilanden (Kloosterboer, 2013a,b,c), wordt de situatie op de BES-eilanden vergeleken met de Nederlandse situatie in de jaren 50, toen fysiek straffen gemeengoed was in de opvoeding. Geweld tegen kinderen wordt dan ook niet als huiselijk geweld beleefd, maar als iets dat normaal is binnen de opvoeding.

Kerk en religie
Kerk en religie spelen een belangrijke rol op de BES-eilanden. Het overgrote deel van de bevolking behoort tot een kerkelijke gezindte. Een klein deel behoort niet tot een gezindte (Bonaire 12%, Sint Eustatius en Saba 17%). De meeste gelovigen zijn katholiek (Bonaire 68%, Sint Eustatius 24%, Saba 42%). De meeste andere gelovigen zijn verbonden aan een van de vele andere christelijke kerken. Deze kerken vertegenwoordigen per kerk slecht enkele procenten van de bevolking. Uitzondering vormen de adventisten en methodisten op Sint Eustatius (respectievelijk 17 en 21%). Van de niet christelijke godsdiensten heeft alleen de islam enige aanhang op Saba (6%). Van de gelovigen bezoekt overigens maar een vrij beperkt deel regelmatig de kerk. Kerken op de BES-eilanden zijn sterk maatschappelijk betrokken. Zo onderhouden ze bijvoorbeeld goede relaties met hulpverleningsinstanties. Religiositeit wordt door Pratt (2001) genoemd als een beschermende factor. Het zou geassocieerd zijn met minder criminaliteit.

5.3.3 Conclusies ten aanzien van de sociale context

Een aantal aspecten van de sociale context op de BES-eilanden heeft mogelijk een relatie met criminaliteit:

- De geslotenheid die vaak wordt genoemd als een consequentie van de kleinschaligheid van de gemeenschappen. Binnen deze geslotenheid worden veel problemen toegedekt om de harmonie te bewaren. Hierdoor ontstaat een sterke onderlinge afhankelijkheid. Dit staat mogelijk op gespannen voet met integriteit.
- Matrifocaliteit lijkt een belangrijke achtergrond te zijn. De matrifocale samenleving bevordert dat jonge mannen, eenmaal begonnen, kunnen volharden in een criminele carrière omdat de beschermende factor van een vrouw in hun leven ontbreekt. Een ander gevolg is het ontbreken van vaders bij de opvoeding. Vooral jongens in de pubertijd missen daardoor vaak een mannelijk rolmodel dat hen bovendien begrenst in hun gedrag. Dit patroon lijkt zich generatie op generatie te herhalen omdat moeders vaak afwezig zijn om voor inkomen te zorgen is er soms onvoldoende toezicht op kinderen. Omdat mannen veelal afwezig zijn in het gezin ontstaan ook makkelijk financiële problemen en mogelijk zelfs armoede. Er is vaak onenigheid over bijdragen in de kosten voor levensonderhoud van kinderen. Deze onenigheid kan ook de oorzaak zijn van (huiselijk) geweld.
- De autoritaire opvoedingsstijl zou kinderen belemmeren bij het ontwikkelen van een aantal sociale vaardigheden, zoals onderhandelen. Ook het gebruik van fysieke correctie zou kinderen vooral leren dat conflicten en problemen met geweld opgelost kunnen worden. Ook leren kinderen dat er bij problemen geen adequate hulp wordt gezocht, maar dat die, vaak ook uit schaamte, binnenshuis gehouden moeten worden.
- De kerk en religiositeit speelt een belangrijke rol op de BES-eilanden. Kerkelijk vertegenwoordigers zoals priesters en voorgangers hebben vaak een vertrouwensrol binnen gezinnen. De rol van de religiositeit heeft volgens sommige onderzoekers (Pratt en Cullen, 2010) mogelijk een temperend effect op criminaliteit.

Groot probleem bij al hetgeen over cultuur wordt gezegd en geschreven, is het ontbreken van cijfers. Zo is onduidelijk welk percentage van de kinderen binnen een matrifocale context opgroeien. Ook zijn er geen cijfers over de economische situatie van moeders die zonder partner kinderen opvoeden, al wordt door veel deskundigen gesuggereerd dat armoede vooral bij deze groep een groot probleem is.
Ook de aard en omvang van het huiselijk geweldprobleem (geweld tegen kinderen, partnergeweld) laat zich moeilijk becijferen.
Een aantal cultuurkenmerken van de BES-eilanden is – al dan niet in samenhang met elkaar – een mogelijk belangrijke achtergrond bij criminaliteit op de BES-eilanden. Het geschetste beeld wordt ook bevestigd door de deskundigen die wij spraken. Toch is het niveau van de opbrengst van het onderzoek over het verband tussen de sociale context en criminaliteit op de BES-eilanden beperkt, namelijk niveau 3, vanwege het ontbreken van cijfers.

5.4 Psychische en somatische gezondheid

Zowel de somatische als psychische gezondheid van mensen heeft mogelijk een relatie met gedrag. Of er op de BES-eilanden achtergronden zijn die mogelijk een relatie hebben met criminaliteit wordt in deze paragraaf verkend. Vragen daarbij zijn: wat kan er gezegd worden over de gezondheidsbepalende factoren op de BES-eilanden die mogelijk een relatie hebben met criminaliteit? Lijden er op de BES-

eilanden veel mensen aan psychiatrische aandoeningen, waarvan bekend is dat deze een relatie hebben met crimineel gedrag?

5.4.1 Psychische gezondheid

Er zijn aanwijzingen dat verslaving (alcohol, drugs, gokken) en verstandelijke beperking een probleem vormen op de BES-eilanden (Westerbeek & Andriessen, 2013). Er zijn ook signalen, vooral uit de onderwijswereld en hulpverlening, die erop wijzen dat vooral LVB een groot probleem is op de BES-eilanden (SVP CN, 2013; Onderwijsinspectie, 2014).

Onderzoek naar psychische gezondheid en (crimineel) gedrag
Uit de literatuur blijkt een relatie tussen psychiatrische problematiek en criminaliteit. De prevalentie van psychiatrische aandoeningen onder gedetineerden is hoger dan in de algemene bevolking (Fazel & Danesh, 2002; Ghanizadeh et al., 2011; Grann et al., 2008). Onderzoekers tekenden aan dat studies naar mogelijke relaties tussen psychiatrische beelden en crimineel gedrag vooral zijn uitgevoerd in westerse landen. Gegevens uit niet-westerse landen zijn schaars. Dit noopt tot enige voorzichtigheid bij de interpretatie van dergelijk onderzoek.
Ook alcohol en drugsproblematiek onder gedetineerden wordt veel gerapporteerd (Lammers et al., 2014). Zowel alcohol als drugsproblematiek komen in veel onderzoek naar voren als een risicofactor voor criminaliteit (Lammers et al., 2014). Niet alleen het gebruik zelf, zoals in het geval van agressie bij alcoholgebruik (o.a. bij huiselijk geweld), maar ook criminaliteit die samenhangt met verslaving, zoals verwervingscriminaliteit om verslaving te onderhouden, worden genoemd. Ook stimuleert drugsmisbruik strafbare drugshandel.
Daarnaast worden verstandelijke beperkingen (IQ < 70) wereldwijd bij enkel procenten van de gedetineerdenpopulatie gerapporteerd (Fazel et al., 2008). Recent is er meer aandacht gekomen voor de relatie tussen een verstandelijke beperking (met name de licht verstandelijke beperking, LVB) en criminaliteit (Kaal, 2013). Van een lichte verstandelijke beperking wordt gesproken wanneer het IQ tussen de 50 en 70 ligt, of tussen de 70 en 85 met beperkingen op meerdere levensgebieden. LVB gaat niet zelden vergezeld van problemen als verslaving, co-morbide psychiatrische klachten en crimineel gedrag (Van der Nagel & Kea 2013).
Verslaving en LVB komen naar voren als probleem op de BES-eilanden en er zijn aanwijzingen vanuit de literatuur dat deze problemen een relatie hebben met criminaliteit. Andere mogelijk met crimineel gedrag geassocieerde stoornissen worden hier niet onderzocht. Er zijn geen concrete signalen dat ADHD een bijzonder probleem is op de BES-eilanden. Hetzelfde geldt voor persoonlijkheidsstoornissen.

Alcohol en drugs
Met betrekking tot middelenmisbruik op de BES-eilanden worden vooral alcohol- en cocaïnemisbruik genoemd. Ook cannabisgebruik zou veel voorkomen.
Alcoholmisbruik op de BES-eilanden wordt vaak als apart probleem genoemd (zie bijv. Westerbeek & Andriessen, 2013), maar cijfers over aantallen personen die een drankprobleem hebben, ontbreken. Wel heeft het CBS alcoholgebruik in 2013 in beeld gebracht. Deze cijfers geven enige indicatie, maar zijn niet één op één te vertalen naar het genoemde drankprobleem. Wel laten de cijfers zien dat op de BES-eilanden, Sint Eustatius in het bijzonder, veel gedronken wordt. Het problematisch drinken op de BES-eilanden is voornamelijk een mannenprobleem, vrouwen drinken veel minder. Ook suggereren de cijfers dat het probleem vaker voorkomt bij laag opgeleiden. In de leeftijdsgroep van 25 tot 45 jaar wordt het meest gedronken. Alcoholgebruik speelt waarschijnlijk een rol bij criminaliteit, vooral bij openlijk

geweld, waaronder huiselijk geweld (Mooij et al., 2013). Het alcoholgebruik lijkt op de BES-eilanden binnen een aantal groepen fors. Het CBS bracht in 2013 zwaar drinken (minstens één keer per week > 6 glazen) en overmatig drinken (>21 glazen per week (mannen; vrouwen: 14) in kaart (zie tabel 5.5). Het onderzoek vermeldt het hoge percentage van 23,7% zware drinkers onder mannen op Sint Eustatius. Dit suggereert een fors probleem, alleen weten we niet precies onder welke leeftijdsgroep zich dit voordoet. In het onderzoek wordt geen uitsplitsing gemaakt naar leeftijdsgroepen. Op Bonaire ligt het percentage iets lager (18,8%). Op alle eilanden wordt het meeste gedronken in de groep van 25 tot 45 jaar, maar bij deze laatste statistiek zijn ook vrouwen meegenomen. De gegevens zijn te onvolledig om een scherp beeld te kunnen vormen van de problematiek. Met name een beeld van specifieke risicogroepen valt niet te maken. Het beeld blijft daarmee diffuus.

Tabel 5.5 Problematisch drankgebruik BES-eilanden en Europees Nederland, 2013

	Zware drinkers (> 6 eenheden per keer, wekelijks of vaker) uitgedrukt in %					Overmatige drinkers (>21 eenheden per week; vrouwen: >14 eenheden per week) uitgedrukt in %				
	NL	BES	Bonaire	Statia	Saba	NL	BES	Bonaire	Statia	Saba
Totaal	12,4	11,9	11,5	14,9	9,5	8,2	7,7	7,0	9,9	9,1
Mannen	15,8	19,3	18,8	23,7	15,4	10,0	11,8	10,5	16,1	14,2
Vrouwen	9,0	3,5	3,4			6,4	3,0	3,1		
Naar leeftijdsgroep										
15-25 jaar		8,0	8,7				6,1	8,0		
25-45 jaar		16,9	15,2		15,2		9,2	6,9		14,0
45-65 jaar		11,4	12,0				7,5	7,7		
65+		-	-				6,0	-		
Naar onderwijsniveau										
Laag		16,4	15,3	19,8	18,7		9,3	8,4	11,7	12,9
Midden		7,2	6,6				5,5	5,1		
Hoog		5,2	7,5				6,0	5,9		

Bron: CBS

In vergelijking met Nederlanders drinken bewoners van de BES-eilanden iets minder vaak problematisch (zwaar of overmatig). De cijfers suggereren dat Nederlandse vrouwen (veel) vaker problematisch drinken dan hun seksegenoten op de BES-eilanden. Op de andere Antillen lijkt het probleem minder groot (CBS Curaçao, CBS Aruba). De cijfers van deze eilanden zijn niet opgenomen in tabel 5.5 omdat afwijkende definities van problematisch drankgebruik werden gebruikt. Opgemerkt moet worden dat bovenstaande cijfers slechts een zeer beperkte indicatie geven van het daadwerkelijke probleem dat alcohol veroorzaakt in de samenleving. Er wordt soms op gewezen dat alcoholgebruik door de machocultuur op de BES-eilanden sneller tot agressie leidt. Concrete cijfers over het aantal alcoholisten en problemen die zich voordoen in samenhang met alcohol (ongevallen, agressie) ontbreken.
Of verslaving aan harddrugs – op de BES-eilanden vooral cocaïne – een probleem is dat met criminaliteit heeft te maken, is moeilijk te bepalen. Omdat cocaïne goedkoop is, is er relatief weinig verwervingscriminaliteit (denk aan auto- of woninginbraak of beroving). Ook blijven verslaafden vaak buiten beeld bij hulpverlening en justitie, omdat zij binnen de gesloten cultuur vaak binnen de familie worden opgevangen en beschermd (Mooij et al. 2013).
Een Nederlands onderzoek naar een mogelijke relatie tussen cocaïnegebruik en criminaliteit (De Bie & Bieleman, 1992) liet zien dat criminaliteit beperkt bleef tot verwervingscriminaliteit, in verband met de hoge kosten van de in Nederland dure

cocaïne. Op de BES-eilanden lijkt dit niet aan de orde. Een evaluatiestudie van het Nederlandse drugsbeleid (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009) suggereert evenwel een link tussen cocaïnegebruik en geweldsdelicten.

Lichte verstandelijke beperking (LVB)
In verschillende publicaties over de BES-eilanden wordt de groep van mensen met een lichte verstandelijke beperking (LVB) genoemd. (Westerbeek & Andriessen, 2013; Kloosterboer 2013d; Onderwijsinspectie, 2010,2014). Daarnaast benoemen veel van de deskundigen die wij spraken het probleem. Deze groep is bijzonder kwetsbaar voor maatschappelijke ontsporing. Er is – op jeugdige leeftijd – vaak sprake van slechte leerprestaties en hoge schooluitval, later is er vaak verslavings- en psychiatrische problematiek, en criminaliteit (Dietz et al., 1997; Moffit & Silva, 1988).
Een belangrijke lacune is het ontbreken van cijfers over de omvang van deze groep op de BES-eilanden. Het niet voorhanden zijn van aan de cultuur aangepast test-materiaal wordt daarbij soms als knelpunt genoemd (SPVCN, 2013). De enige onderzoekers die verstandelijke beperkingen (naast psychiatrische aandoeningen en verslavingsproblematiek) onderzochten bij een geselecteerde groep zijn Vinkers et al. (Vinkers et al., 2010, 2011). Zij onderzochten Antilliaanse verdachten in het kader van pro Justitia rapportage, zowel in Nederland als op de Antillen. Zij stelden zowel ernstige als lichte verstandelijke beperkingen vaak vast. Vinkers et al. merken daarbij op dat het percentage verdachten met een verstandelijke beperking sterk afhankelijk was van het gebruikte meetinstrument. Zij schatten dat ongeveer een derde van de onderzoeksgroep een laag IQ had, maar er werd geen onderzoek gedaan naar het voorkomen van beperkingen. Verder stelden zij vast dat, hoewel de verschillen tussen de in Nederland en de Antillen verblijvende verdachten niet groot waren, verdachten op de Antillen veel vaker als toerekeningsvatbaar worden beoordeeld. Het ontbreken van voldoende forensisch psychiatrische behandelmogelijkheden zou hierbij een rol spelen.
In haar jaarverslag van 2013 wordt de LVB-groep door de Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland (SVPCN) als nieuwe doelgroep benoemd. Er wordt op dit moment beleid ontwikkeld voor deze complexe doelgroep. Er is inmiddels een voorziening die woontraining biedt aan een eerste groep van negen cliënten. Dat de SVPCN in een behoefte voorziet blijkt onder meer uit het snel groeiend aantal cliënten: van 350 in 2012 naar 527 in 2013. (Bonaire 336, Sint Eustatius 140, Saba 51). Het gaat daarbij zowel om cliënten met verslavingsproblemen, psychiatrische problemen als LVB, vaak in combinatie. De SVPCN begeleidt van de LVB-groep overigens alleen cliënten met een IQ tussen 70 en 85, de groep met een IQ tussen 50 en 70 wordt elders opgevangen.
Wanneer deskundigen gevraagd wordt hoe groot de LVB-groep op de BES-eilanden is, wordt vaak 20% van de totale bevolking als schatting gegeven. Of dit een reële schatting is of dat men deze schatting van elkaar overneemt is niet vast te stellen. Omdat LVB een probleem is dat voor het 18e levensjaar zichtbaar wordt, valt de groep vaak al op in het onderwijs. Gezien het grote aantal kinderen dat gedrags- en leerproblemen heeft (zie ook de onderwijsparagraaf), zoals geconstateerd door de Expertise Centra Onderwijs en Zorg, lijkt de inschatting dat LVB een probleem is op de BES-eilanden reëel.

5.4.2 Somatische gezondheid op de BES-eilanden

Dat gezondheid op de achtergrond mogelijk een rol directe speelt bij criminaliteit op de BES-eilanden ligt niet voor de hand, maar zou wellicht indirect een rol kunnen spelen. Alhoewel BES bewoners zich op het eerste gezicht gezond lijken te voelen en

de levensverwachting hoog is (ruim 80 jaar), zijn er ook gezondheidsissues.
Er wordt ongezond gegeten (weinig groente en fruit) er is veel overgewicht (Does, 2014; PAHO, 2012) en levensstijl-gerelateerde aandoeningen zoals hoge bloeddruk en diabetes komen veel voor (Post et al., 2014).

Onderzoek naar somatische gezondheid en gedrag
Een vrij groot aantal studies suggereert dat ongezonde voedingsgewoonten en food insecurity een negatief effect hebben op gedrag en schoolprestaties, vooral bij jeugdigen (Kleinman et al., 1998; Howard et al., 2011; Oddy et al., 2009; Northstone et al., 2007; Feinstein et al., 2008). Gerapporteerd wordt onder meer agressief en antisociaal gedrag (vechten, stelen) en oppositioneel gedrag (problemen met leerkrachten, regels schenden) ADHD klachten en slechte schoolprestaties.
Slechte voedingsgewoonten kunnen naast een gebrek aan kennis over gezonde voeding ook samenhangen met economische factoren. Armoede kan ertoe leiden dat mensen structureel niet over voldoende en gezond voedsel kunnen beschikken.
Enkele studies, waarin de (slechte) voedingstoestand van kinderen experimenteel verbeterd werd, suggereren dat gedrag en schoolprestaties verbeteren door gezonde voeding (Barrett & Radke-Yarrow, 1985; Galler et al., 1989; Nyaradi et al., 2015; Raine et al., 2010). In de studie van Raine et al. werd minder criminaliteit (op basis van self report en geregistreerde aanhoudingen) op 23 jaar gerapporteerd in een groep die op jeugdige leeftijd (3-4 jaar) een verrijkingsinterventie kreeg aangeboden (dagelijks een gezonde maaltijd, lichamelijke oefening, les in kleine groepen).
Het effect was vooral zichtbaar bij kinderen die bij aanvang van de interventie ondervoedingsverschijnselen hadden.

De situatie op de BES-eilanden
Huisartsen die wij op de BES-eilanden spraken, herkennen het beeld van ongezonde voedingsgewoonten en de daarmee geassocieerde aandoeningen, maar zij zien geen ernstig ondervoede patiënten als gevolg van honger in hun praktijk. In de Unicef kinderrapporten over de BES-eilanden wordt, op basis van gesprekken met deskundigen, echter wel gemeld dat ondervoeding in combinatie met overgewicht veel voorkomt (zgn. 'double burden'). Cijfers ontbreken evenwel. Eén jeugdhulpverlener die wij op Saba spraken meldt dat 11% van de kinderen aldaar ondervoed zouden zijn. Saba is ook het eiland met het hoogste percentage inwoners met ondergewicht (4,9%). Volgens recente FAO gegevens (FAO, 2014) zou bij ruim 20% van de bewoners uit het Caribisch gebied sprake van food insecurity zijn. *Food insecurity*, door de Bakker (2010) vertaald als voedselonzekerheid, is in het Caribisch gebied nog steeds, hoewel in afnemende mate, veelvoorkomend. In milde gevallen van food insecurity gaat het om een voedingspatroon dat gekenmerkt wordt door goedkoop vaak calorierijk voedsel met een verder beperkte voedingswaarde. In ernstiger gevallen worden ook maaltijden overgeslagen en is er sprake van honger. De indruk bestaat dat het probleem zich ook voordoet op de BES-eilanden, al is het niet te objectiveren. Ook de gesprekken die wij hierover voerden met deskundigen aldaar leverde geen harde informatie op.

5.4.3 Conclusies ten aanzien van somatische en psychische gezondheid

- Er zijn meerdere signalen die erop lijken te wijzen dat alcoholmisbruik een probleem is op de BES-eilanden. Het lijkt erop dat mannen tussen 25 en 45 jaar het vaakst problemen hebben met alcohol. Vrouwen drinken opvallend weinig. Alcoholmisbruik zou een rol spelen bij openlijk geweld en huiselijk geweld. Het is evenwel moeilijk om dit beeld te objectiveren. Het ontbreekt aan harde cijfers.

- Bij harddrugsgebruik op de BES-eilanden gaat het vooral om cocaïne. Dit is door de geografische ligging ten opzichte van de productiegebieden gemakkelijk verkrijgbaar, zuiver en goedkoop. Een relatie met verwervingscriminaliteit ligt niet voor de hand, maar geweldsdelicten zouden er wel mee kunnen samenhangen.
- Als de inschatting van deskundigen omtrent het voorkomen van LVB op de BES-eilanden klopt, woont op de BES-eilanden een grote groep mensen die kwetsbaar is voor criminaliteit, als dader en wellicht ook als slachtoffer.
- Slechte voedingsgewoonten en *food insecurity* kunnen vooral bij kinderen een achtergrond zijn bij het ontstaan van probleemgedrag en daarmee een risicofactor vormen voor problemen tijdens de volwassenheid. Dat het probleem bestaat op de BES-eilanden wordt wel vermoed, maar kan echter niet door cijfers geobjectiveerd worden. De informatie blijft beperkt tot signalen van deskundigen.

Voor alle thema's die in deze paragraaf zijn besproken geldt hetzelfde: het ontbreekt geheel aan cijfers of het cijfermateriaal is onvolledig. Bij het thema gezondheid is bovendien de mogelijke relatie nogal indirect.
De opbrengst van dit laatste thema ligt op niveau 3, hetgeen betekent dat het probleem vermoedelijk bestaat, maar niet door cijfers wordt onderbouwd en dat de relatie met criminaliteit vanuit de literatuur maar beperkt onderbouwd is. Voor de ander thema's geldt dat de relatie met criminaliteit theoretisch beter onderbouwd is, maar dat cijfers veelal ontbreken. Het niveau van de opbrengst komt daarmee op 2 à 3.

5.5 Scholing en arbeidsmarkt

Het volgen van goed onderwijs en het verwerven van kwalificaties voor de arbeidsmarkt zijn noodzakelijk om plek te verwerven in de samenleving en in het eigen levensonderhoud te voorzien. Een goed functionerend onderwijssysteem staat aan de basis hiervan. Dat de kwaliteit van het onderwijs op de BES-eilanden (nog) niet op een aanvaardbaar niveau is, blijkt onder meer uit rapporten van de Onderwijsinspectie en uit berichten in de media (Caribischnetwerk.ntr.nl; VNG Magazine 27/08/2010). Recentelijk nog oordeelde de Onderwijsinspectie kritisch over de Scholengemeenschap Bonaire. Er zouden ernstige bestuurlijke problemen zijn en de opbrengst van het onderwijs – in termen van examenresultaten – zou tekortschieten. De vragen die hier gesteld worden zijn: wat kan gezegd worden over het functioneren van het onderwijssysteem op de BES-eilanden? Welke problemen zijn kenmerkend voor de BES-eilanden in deze? Sluit het onderwijssysteem goed aan op de vraag uit de arbeidsmarkt?

5.5.1 Enkele theoretische noties

Het volgen van onderwijs heeft mogelijk een relatie met criminaliteit. Van der Laan en Blom onderscheiden op dit gebied korte- en lange termijn effecten (Van der Laan & Blom, 2011). Op de korte termijn kan het volgen van onderwijs enerzijds een reducerend effect hebben, doordat jongeren hun tijd doorbrengen in een controlerende, gestructureerde (school)omgeving. Dit zou vooral een reducerend effect hebben op vermogenscriminaliteit. Meer beeldend: school houdt jongeren van de straat, zowel overdag (volgen van les) als in de vrije uren (huiswerk). Anderzijds neemt de kans op onderling geweld juist toe, omdat er langdurige interactie plaatsvindt tussen leerlingen. Van scholing zijn op de lange termijn vooral gunstige effecten te verwachten. Wanneer schoolbezoek leidt tot kwalificaties, stelt dit mensen in staat om vervolgstudies te volgen of aan het arbeidsproces deel te nemen om zo in

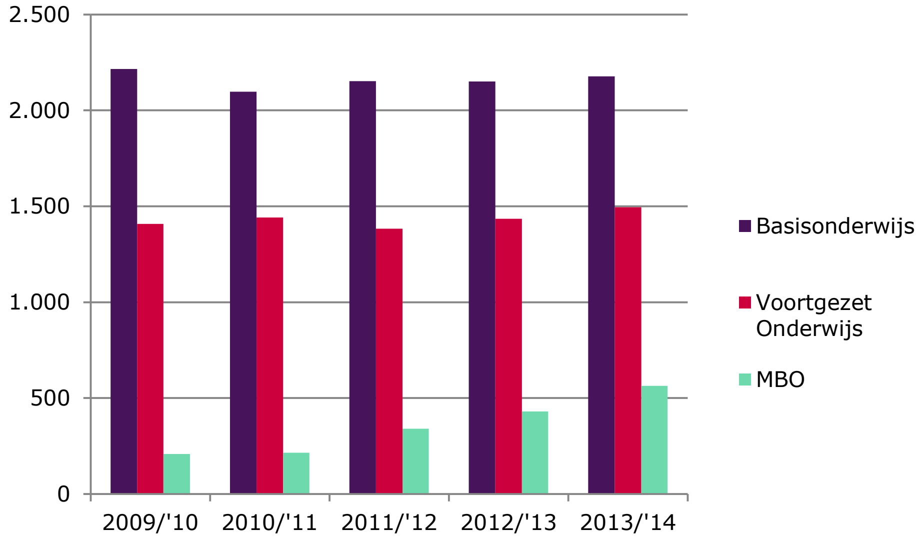
het levensonderhoud te voorzien. Bij het verwerven van deze kwalificaties voor de arbeidsmarkt speelt het schoolsysteem daarom een centrale rol.
Andersom blijkt ook uit diverse studies dat het niet afronden van onderwijs gerelateerd is aan diverse vormen van criminaliteit. Machin et al. (2011) vonden dat er een vrij sterk verband is tussen het niet beschikken over een schoolkwalificatie en economische delicten. Bij schooluitval onder jongeren zou dit effect nog meer uitgesproken zijn en ook geweldscriminaliteit betreffen (Machin et al., 2011). In verschillende Nederlandse studies is duidelijk geworden dat jongeren die voortijdig de school verlaten zonder een diploma op zak een grotere kans hadden om als verdachte van een misdrijf te zijn geregistreerd door de politie, ongeacht andere achtergrondkenmerken (Jennissen & Blom, 2007; Traag & Marie, 2011). Ook studies bij jongeren van Antilliaanse afkomst in Nederland laten dit verband zien (De Boom et al., 2012).
De BES-eilanden kennen geen systeem van speciaal onderwijs. De groep kwetsbare leerlingen wordt binnen het reguliere systeem begeleid, zowel in het basis- als voorgezet onderwijs. Binnen deze groep bevinden zich waarschijnlijk jongeren die bij inadequate hulp makkelijk zouden kunnen ontsporen.
Opgemerkt moet worden dat actuele problemen in het onderwijs maar een beperkte directe relatie met de actuele criminaliteit. Eventuele gevolgen zouden pas later, wanneer de leerlingen volwassen zijn moeten blijken. Bij leerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs zouden gevolgen van problemen in het onderwijs wel zichtbaar kunnen zijn, omdat criminaliteit vaak begint tijdens de adolescentie of de jongvolwassenheid.
Beter zou het daarom zijn onderzoek te doen naar het onderwijs in het verleden. Voor wat betreft de situatie op de BES-eilanden kan slechts geconcludeerd worden dat het onderwijs in 2008 van slechte kwaliteit was, zoals de Onderwijsinspectie destijds constateerde bij de aanvang van een cyclus van intensieve inspecties (Onderwijsinspectie 2010). Hoewel het sterke vermoeden bestaat dat het onderwijs voor die tijd ook van slechte kwaliteit was, kan dit beeld niet gestaafd worden met cijfers omdat er geen systematisch onderzoek heeft plaatsgevonden in die periode. Wel zijn er enkele CBS-gegevens die een beeld geven van het opleidingsniveau van de bevolking tussen 15 en 65 jaar op de BES-eilanden.

5.5.2 Scholing op de BES-eilanden na 10-10-10

Na het verkrijgen van de huidige staatsrechtelijke status van de BES-eilanden in 2010 viel de kwaliteit van het onderwijs onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OC&W. De Onderwijsinspectie voert frequent (jaarlijks) inspecties uit op alle scholen van de BES-eilanden. Doel van deze inspecties is scholen te begeleiden bij een ingrijpend verbeterproces. In 2010 werd als ambitie geformuleerd dat de kwaliteit van het onderwijs op de BES-eilanden op het niveau van de Europees Nederlandse onderwijs gebracht moet worden. In 2016 moet deze doelstelling gehaald zijn. Er wordt daarom hard gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Verbeteringen zijn nodig, omdat de kwaliteit bij eerste inspectieronde in 2008 (Onderwijsinspectie, 2010), op veel scholen sterk onder de maat bleek. Ook de schooluitval zou hoog zijn (geschat op 20% in het voorgezet onderwijs; zie voor een uitgebreide beschrijving van dit probleem Spruit, 2011). De Onderwijsinspectie volgt de ontwikkeling van het verbeteringsproces nauwgezet. Hieronder wordt de ontwikkeling, voor een deel vanuit de Onderwijsinspectierapporten, beschreven. Maar ook de gesprekken die gevoerd werden met vertegenwoordigers van het schoolsysteem en ondersteunende organisaties wordt als input gebruikt.
Het schoolsysteem op de BES-eilanden kent net als Nederland primair onderwijs (voorheen funderend onderwijs), voortgezet onderwijs (Vmbo, Havo en Vwo) en

middelbaar beroepsonderwijs. Hoger onderwijs (hoger beroepsonderwijs en universiteit) wordt niet structureel aangeboden. Alle BES-eilanden beschikken over een voorziening die jongeren begeleidt (van 18 tot 25 jaar) die geen schooldiploma of werk hebben. Middels maatwerk worden zij naar onderwijs en/of werk begeleid (sociale kanstrajecten jongeren, SKJ). Een beperkt aantal jongeren maakt gebruik van deze voorzieningen. Saba heeft een medische opleiding op universitair niveau. Van deze voorziening wordt vrijwel uitsluitend gebruikgemaakt door buitenlandse studenten uit Noord-Amerika. Daarnaast heeft de universiteit van Curaçao een dependance op Bonaire. Hier wordt onderwijs geboden aan aankomende leerkrachten van het basisonderwijs.
Er zijn op de BES-eilanden geen voorzieningen voor speciaal onderwijs. Extra zorg en begeleiding voor probleemleerlingen wordt geboden door de drie Expertisecentra Onderwijs en Zorg van de eilanden. Het aantal leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is vrij stabiel, in het middelbaar beroepsonderwijs nemen jaarlijks de aantallen toe.

Figuur 5.10 Aantal leerlingen per onderwijstype, schooljaar 2009/2010-2013/2014



Bron: CBS

Basisonderwijs
Het aantal kinderen dat jaarlijks geboren wordt op de BES-eilanden is al geruime tijd vrij stabiel (zie bevolkingsparagraaf). Het aantal leerlingen dat primair onderwijs volgt op de BES-eilanden is daarom over de afgelopen jaren dan ook vrij constant: 2.215 in het schooljaar 2010/2011, en 2.177 in 2013/2014. Het aantal basisscholen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is respectievelijk 7, 4 en 1. De omvang van de klassen is vergelijkbaar met Europees Nederland, op Sint Eustatius en Saba zijn de klassen kleiner (Onderwijsinspectie, 2014), al worden geen exacte cijfers genoemd. In 2010 kampte een groot aantal scholen met problemen. De onderwijsinspectie die de scholen op een aantal kwaliteitsdomeinen beoordeelt – leerstofaanbod, onderwijstijd, schoolklimaat, pedagogisch didactisch handelen, zorg en begeleiding van probleemleerlingen, kwaliteitszorg en voorwaarden voor kwaliteitszorg – kwalificeerde de meeste scholen als (zeer) zwak. Alleen het basisonderwijs op Saba was enigszins aan de maat. Verbeterplannen die naar aanleiding van de eerste inspecties zijn opgesteld hebben in vrij korte tijd tot resultaten geleid. Zo is de kwaliteit van de

aangeboden leerstof, het schoolklimaat, benutting van de onderwijstijd en het pedagogisch-didactisch handelen sterk verbeterd. Veel scholen scoren nu een voldoende op deze domeinen. De ambitie om het eerder geformuleerde niveau binnen de termijn (2016) te halen lijkt echter niet haalbaar. Met name het vormgeven aan zorgbeleid ten behoeve van probleemleerlingen en kwaliteitszorg verlopen moeizaam. De resultaten van het basisonderwijs zijn ondanks de eerder geschetste verbeteringen nog onvoldoende. Een indicatie voor de nog magere resultaten zijn de gemiddelde Cito scores in het primair onderwijs op de BES-eilanden. Deze blijven beneden de ondergrens die in Nederland gehanteerd wordt.
Mogelijke oorzaken voor deze beperkte opbrengst zijn (Onderwijsinspectie, 2010, 2014):

1. Achterstanden, opgelopen in het verleden toen de kwaliteit van het onderwijs – vermoedelijk – minder was.
2. Een drukkend effect op de gemiddelde resultaten door de aanwezigheid van een grote groep zwakke leerlingen die niet door bijzonder onderwijs opgevangen kunnen worden.
3. Gebruik van Nederlands als instructietaal.

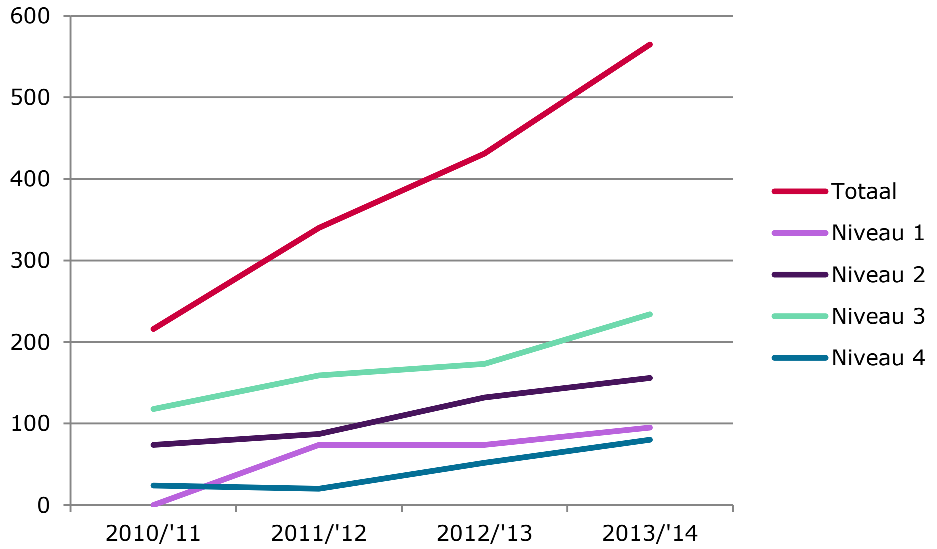
Bij 3 moet nog opgemerkt worden dat op Bonaire en Sint Eustatius leerkrachten vaak afwisselend instrueren in zowel de moedertaal als het Nederlands. Op Saba is de instructietaal Engels. Probleem op Saba is dat het Engels dat thuis wordt gesproken, afwijkt van de gangbare vormen van Engels, zoals het Amerikaanse of Britse Engels.

Voortgezet onderwijs
Op de BES-eilanden wordt voortgezet onderwijs aangeboden volgens het Nederlands model: Vmbo (theoretische, kadergerichte en beroepsgerichte leerweg), Havo en Vwo. Op de Bovenwinden wordt geen Vwo aangeboden. Net als bij het basisonderwijs is het aantal leerlingen over de achterliggende jaren vrij stabiel: 1.409 in het schooljaar 2009/2010 en 1.495 in het schooljaar 2013/2014. Ook in het voorgezet onderwijs heeft na de eerste inspectieronde in 2008 een kwaliteitsverbetering plaatsgevonden. In het voortgezet onderwijs lijken de verbeteringen langzamer te gaan dan in het basisonderwijs. Met uitzondering van het domein schoolklimaat scoren de meeste scholen nog geen voldoende op de andere domeinen. Ook blijven de gemiddelde examencijfers achter bij de Nederlandse scores.
Aangetekend moet worden dat de achterstand op de Bovenwinden groter is dan op Bonaire. Dit betreft zowel de situatie binnen het primair als voortgezet onderwijs. Volgens de Onderwijsinspectie zou de verbetering op de bovenwinden stagneren doordat schoolleiding en bestuur weinig effectief leiding geven aan het verbeterproces.
Het percentage leerlingen dat vertraging oploopt of uitstroomt naar een lagere opleiding is hoog. Vooral op het Vmbo lopen leerlingen vaak vertraging op. De resultaten van de centrale examens bij de verschillende vormen van voortgezet onderwijs op de BES-eilanden blijven achter de gemiddelde Nederlandse scores. De Onderwijsinspectie tekent ook aan dat de schoolexamens qua resultaten sterk positief afwijken van de centrale examens. Dit doet zich in versterkte mate voor op Sint Eustatius. Daardoor ontstaat een positieve vertekening van het slagingspercentage. Het verschil tussen school- en centraal examen wordt door onderwijskundigen als kwaliteitsindicator gebruikt, waarbij een verschil van meer dan 0,5 als ongunstig wordt beoordeeld (Onderwijsinspectie, 2014). Dit laatste is op Sint Eustatius en, zij het in mindere mate, ook op Bonaire van toepassing.

Een aantal problemen die bij het basisonderwijs genoemd werden, lijken ook van toepassing op het voortgezet onderwijs. De matige resultaten zouden ook hier mogelijk te maken hebben met achterstanden die zijn opgelopen in het verleden toen de kwaliteit van het onderwijs zeer waarschijnlijk beduidend slechter was. Ook hier zou de taal een rol spelen: het Nederlands als instructietaal zou voor veel leerlingen een extra belemmering opleveren.

Middelbaar beroepsonderwijs
Het beeld dat geschetst kan worden van het middelbaar beroepsonderwijs op de BES-eilanden wijkt af van de andere schooltypen. Zo heeft het MBO heeft de afgelopen vijf jaar een sterke groei doorgemaakt: van 209 studenten in het schooljaar 2009/2010 naar 565 in het schooljaar 2013/2014. Deze ontwikkeling heeft zich op alle eilanden voorgedaan, waarbij wel aangetekend moet worden dat het aanbod op de Bovenwinden beperkt is.

Figuur 5.11 Ontwikkeling van leerlingaantallen in het MBO op de BES-eilanden, schooljaar 2010/2011-2013/2014



Bron: CBS

De onderwijsinspectie oordeelt over het algemeen positief over de (kwaliteits) ontwikkelingen binnen het MBO. Alleen de opleidingen op Bonaire, waar het overgrote deel van de studenten worden opgeleid, werden overigens beoordeeld. Op de Bovenwinden wordt dit type onderwijs nog maar twee jaar geboden. Op Sint Eustatius en Saba kon beoordeling daarom (nog) niet plaatsvinden. De meeste opleidingen op Bonaire voldoen, zowel voor wat betreft kwaliteit van het onderwijs als opbrengst (geslaagde leerlingen), aan de gestelde eisen en zijn op het niveau van Europees Nederland (Onderwijsinspectie, 2014).

Sociale kanstrajecten
Deze onderwijsvoorziening, gericht op jongeren die buiten de boot dreigen te vallen, wordt wisselend beoordeeld. Op Bonaire worden de meeste deelnemers succesvol naar opleiding of werk begeleid. De Onderwijsinspectie meldde recent (Onderwijsinspectie, 2014) dat van de zowel in 2012 als in 2013 uitgestroomde studenten 94% vervolgonderwijs volgt of werk. Ook een jaar later bleken deze studenten nog steeds te werken of een opleiding te volgen. Op de Bovenwinden bestaat deze

onderwijsvoorziening nog maar kort (twee jaar). Op Saba worden positieve ontwikkelingen gemeld, op Sint Eustatius verloopt de ontwikkeling door bestuurs- en managementproblemen en aansturingsproblemen moeizaam, al constateerde de Onderwijsinspectie in het laatste jaar verbetering. De volumes op de Bovenwinden zijn klein: Op de meest recente peildatum (1 oktober 2012) volgden zowel op Sint Eustatius als Saba 5 studenten een sociaal kanstraject tegen 62 op Bonaire.

Expertise centra Onderwijs en Zorg (EOZ's)
De expertise centra onderwijs en zorg (EOZ's) zijn geen schooltype, maar gespecialiseerde centra die scholen ondersteunen bij het begeleiden van probleemleerlingen. Deze centra zijn van belang omdat scholen voor speciaal onderwijs ontbreken op de BES-eilanden. Zij leveren diagnostiek en begeleiding/behandeling van leerlingen en ondersteunen leerkrachten bij de begeleiding van moeilijke leerlingen. De centra bestaan nog maar kort (vanaf het schooljaar 2011/2012), maar voorzien in een duidelijke behoefte. Zowel de inspectie als de EOZ's schetsen een beeld van een omvangrijke groep probleemleerlingen (Bonaire: ruim 700 leerlingen, Sint Eustatius 150, Saba 90; meer dan één op de vijf leerlingen (Onderwijsinspectie, 2014).
Er bestaan bij een grote groep leerlingen achterstanden, door problematische thuissituaties en mogelijk door de slechte kwaliteit van het onderwijs in het verleden. Een vermoedelijk groot percentage heeft een licht verstandelijke beperking (LVB). Cijfers over deze laatste groep ontbreken, maar deskundigen die wij spraken noemen percentage van ongeveer 20%. Ook onderstaande statistiek van het EOZ op Bonaire past bij dit geschetste beeld. Het aantal leerlingen in begeleiding op twee peildata worden weergegeven. De aantal leerlingen dat in november 2014 in begeleiding was, is uitgesplitst naar problematiek. De leerlingen met leerproblemen zijn de grootste groep, zowel in het basisonderwijs (60%) als in het voortgezet onderwijs (41%). Een substantiële groep leerlingen heeft meervoudige problematiek (primair onderwijs: 29%; voortgezet onderwijs: 27%).

Tabel 5.6 Problematiek leerlingen primair en voortgezet onderwijs Bonaire in 2013 en 2014

	Actief 4/11/13	Actief 15/11/14							
	Totaal	Totaal	Gedrag	Leer-problemen	Ontwikkelings-problemen	Sociaal/emotioneel	Aandacht	Spraak	Anders
Primair onderwijs	281	249 *	35	147	26	27	1	6	7
Voortgezet onderwijs	209	262**	48	108	45	31		10	20
		* 73 Leerlingen met meervoudige problematiek							
		** 72 Leerlingen met meervoudige problematiek							

Bron: EOZ Bonaire

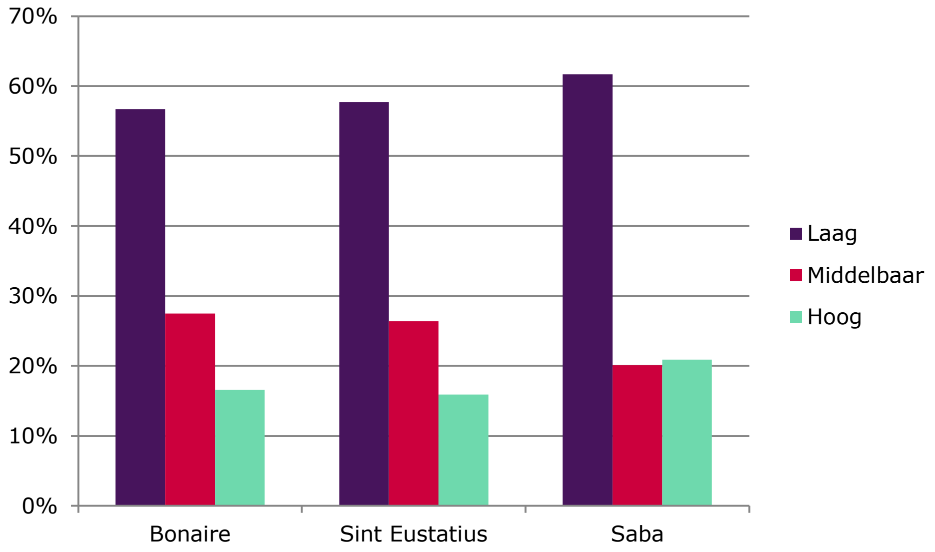
Er wordt geconstateerd (Onderwijsinspectie, 2014) dat de grote groep probleemleerlingen erg veel aandacht vraagt van leerkrachten. Dit zou te koste gaan van de aandacht voor andere leerlingen. De ernstige leer- en vaak ook gedragsproblemen van deze leerlingen zou de (ortho)pedagogische competenties van veel leerkrachten te boven gaan. Op sommige plaatsen wordt met trajectgroepen gewerkt en (bijvoorbeeld op Sint Eustatius) wordt zelfs gedacht aan het plaatsen van probleemleerlingen met meervoudige problematiek in een speciale setting.
EOZ's zouden volgens de Onderwijsinspectie verder moeten professionaliseren.

Hoger onderwijs
Zoals al vermeld, wordt er op de BES-eilanden geen regulier HBO of WO verzorgd. Wel heeft de Universiteit van Curaçao een dependance op Bonaire waar leerkrachten worden opgeleid. Daarnaast heeft Saba een medische opleiding. Van deze voorziening wordt vrijwel uitsluitend door Noord-Amerikaanse studenten gebruikgemaakt. Voor hoger onderwijs moeten studenten naar het buitenland, bijvoorbeeld Curaçao, de VS of Nederland. Een deel van deze studenten keert niet terug naar de BES-eilanden, waardoor er sprake zou zijn van een *brain drain* (het wegtrekken van de intellectuele bovenlaag naar rijkere, westerse landen).

5.5.3 Aansluiting op de arbeidsmarkt

Het opleidingsniveau op de BES-eilanden is over het algemeen vrij laag. Meer dan de helft van alle inwoners tussen 15 en 65 jaar heeft alleen basisonderwijs gevolgd.

Figuur 5.12 Opleidingsniveau van de inwoners van de BES-eilanden van 15 tot 65 jaar, in %, 2012



Bron: CBS

Recent onderzocht het bureau Ecorys (Donker-Van Heel et al., 2013) de arbeidsmarkt op de BES-eilanden. De onderzoekers stonden stil bij het vraagstuk van vraag en aanbod. Om aan de vraag vanuit de markt naar arbeidskrachten te kunnen voldoen is gekwalificeerd personeel nodig. Onderzocht werd of het aanbod vanuit de lokale bevolking tegemoet komt aan de vraag vanuit de markt. Dit aanbod bleek onvoldoende. De markt stelt vaak hogere eisen aan werknemers. Het opleidingsniveau van werknemers sluit niet goed aan bij deze vraag. Er wordt regelmatig een beroep gedaan op personeel dat van buiten de BES-eilanden afkomstig is. De onderzoekers constateerden een aantal knelpunten. Als deze opgelost zouden worden – Ecorys doet hiervoor een groot aantal aanbevelingen – zouden vraag en aanbod in de toekomst beter op elkaar aansluiten.

Vraag en aanbod
Problemen kunnen ontstaan wanneer er een te groot aanbod is van werknemers bij een kleine vraag, of – omgekeerd – een te klein aanbod van werknemers bij een

grote vraag. In beide gevallen sluiten vraag en aanbod niet op elkaar aan. Beide fenomenen doen zich voor op de BES-eilanden.

Problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt
De markt heeft behoefte aan werknemers van diverse opleidingsniveaus. Op de lagere niveaus lijken er (meer dan) voldoende werknemers die aan de vraag tegemoet kunnen komen. Zo zijn er voldoende werknemers met een opleidingsniveau tot en met MBO 2. Probleem dat zich in dit segment voordoet, is de concurrentie van laag opgeleide immigranten afkomstig uit Midden- en Zuid-Amerika. Hierdoor dreigt verdringing van laag opgeleide werknemers afkomstig van de BES-eilanden. Vooral in tijden waarin de conjunctuur tegenzit vergroot dit de kans op werkeloosheid, zowel bij de plaatselijke bevolking als bij de immigrantengroep. Ook zou de concurrentie een drukkend effect hebben op de beloning.

Problemen op het middenniveau: MBO
Een belangrijk knelpunt doet zich voor bij de match tussen de vraag naar werknemers op MBO-niveau en het aanbod. Vanaf het niveau MBO 3 en 4 ontstaan problemen. Voor werknemers op dit opleidingsniveau moet vaak worden uitgeweken naar naburige eilanden. Wel is het aantal leerlingen dat een MBO opleiding volgt sterk groeiend (zie hierboven).

Problemen bij hoger opgeleiden
Op de niveaus boven MBO zijn de problemen nog groter. Er is een groot tekort aan werknemers op HBO- en academisch niveau. De BES-eilanden hebben, zoals al genoemd, geen onderwijsvoorzieningen op deze niveaus. Om aan de vraag te voldoen naar dit soort werknemers wordt onder meer een beroep gedaan op hoger opgeleide remigranten die een studie in het buitenland – vaak Nederland – hebben gevolgd. Een deel van deze potentiële werknemers blijft echter in het buitenland, onder meer omdat de salariëring daar beter is. Ook wordt een beroep gedaan op hoger opgeleiden uit bijvoorbeeld Europees Nederland. Knelpunt is hierbij de lagere salariëring op de BES-eilanden. Ook de taal kan een probleem zijn.

5.5.4 Conclusies ten aanzien van onderwijs en arbeidsmarktaansluiting

Het opleidingsniveau op de BES-eilanden is vrij laag. Meer dan de helft van de bevolking heeft alleen basisonderwijs genoten. De BES-eilanden hebben een historie van slecht onderwijs, aan verbeteringen wordt overigens de laatste jaren hard gewerkt.

- De bewaking van de kwaliteit van het onderwijssysteem op de BES-eilanden valt in de huidige, nieuwe situatie na '10-10-10' onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het onderwijssysteem moet binnen afzienbare tijd (2016) aan Nederlandse kwaliteitseisen voldoen. Alhoewel vanaf 2010 substantiële verbeteringen hebben plaatsgevonden lijkt deze ambitie niet gehaald te worden.
  Een aantal scholen kampt met grote problemen. Schoolbesturen zijn vaak niet bij machte sturing te geven aan de ingrijpende veranderingen die nodig zijn.
- Er is een waarschijnlijk grote groep leerlingen die de school verlaat zonder diploma. Dit wordt overigens niet systematisch geregistreerd. Voortijdig schoolverlaten is een risicofactor bij criminaliteit.
- Er is een grote groep probleemleerlingen, zowel binnen het basis als voortgezet onderwijs. Vooral de groep LVB-leerlingen die omvangrijk zou zijn, loopt risico om later te ontsporen.

- Er is, zeker op Bonaire, een vrij ruim aanbod aan MBO opleidingen, waarvan volgens de Onderwijsinspectie over het algemeen de kwalitatief op een redelijk goed niveau is.
- HBO en WO wordt niet structureel geboden. Omdat een deel van de studenten die in het buitenland een opleiding volgen niet terugkeert na voltooiing van de studie dreigt een *brain drain.*
- Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt sluiten niet goed aan. Er is met name een grote vraag naar hoger opgeleid (MBO+) personeel.

Alhoewel de geschetste actuele problemen geen directe relatie hebben met de actuele criminaliteit, vormt het niet adequaat oplossen van de problemen in het onderwijs een risico voor de toekomst. Er werden geen betrouwbare gegevens gevonden uit de periode van voor de Onderwijsinspectie-rapporten (voor 2008). Het lijkt erop dat het onderwijs in het verleden zeer waarschijnlijk van een lage kwaliteit was. Daardoor is het denkbaar dat de geschiedenis van slecht onderwijs op de BES-eilanden een rol speelt als achtergrond bij de huidige criminaliteit. Door het ontbreken van historische gegevens over het onderwijs is dit overigens niet met cijfers te staven. Het niveau van de opbrengst is, hoewel er vanuit de literatuur vrij sterke aanwijzingen zijn voor een verband, vanwege het ontbreken van historische gegevens daarom beperkt: niveau 2 à 3. Voor wat betreft de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is het niveau van de opbrengt hoger: 1 à 2. Dit komt vooral omdat er gegevens voorhanden waren vanuit het onderzoek van Ecorys uit 2013.

6 Conclusies en discussie

6.1 Bevindingen deel I: de strafrechtketen op de BES-eilanden

De aanleiding van dit onderzoek was de in verschillende publicaties gemelde hoge detentieratio op de BES-eilanden. Tijdens het onderzoek bleek echter dat deze detentieratio eerder onjuist is berekend. De ratio bedraagt niet rond de 700 gedetineerden per 100.000 inwoners, wat zou inhouden dat deze tot de hoogste in de wereld behoort, maar ligt de afgelopen jaren tussen de 350 en 450. Daarmee zou Caribisch Nederland internationaal op plek 21 uitkomen in de ranglijst van landen met de hoogste detentieratio, en een elfde positie innemen in het Caribisch gebied. De detentieratio van de BES-eilanden is vergelijkbaar met die van Sint Maarten en ligt iets hoger dan de detentieratio van Curaçao en Aruba. Wel is de detentieratio op de BES-eilanden ruim vijf keer zo hoog als die in Europees Nederland.
Om het niveau van de detentieratio op de BES-eilanden te kunnen duiden, is allereerst onderzocht in hoeverre er factoren aan te wijzen zijn die betrekking hebben op de manier waarop strafzaken in beeld komen van de politie en zich vervolgens begeven door de verschillende fasen van de strafrechtketen. Daartoe worden de trendmatige ontwikkelingen in de keten op de BES-eilanden gerelateerd aan de omvang van de bevolking en waar mogelijk afgezet tegen de ontwikkelingen in de andere onderdelen van het Koninkrijk der Nederlanden: Curaçao, Sint Maarten, Aruba en Europees Nederland.
Eerst is gekeken naar de door de organisaties op de BES-eilanden gehanteerde registratiesystemen, en is de vraag gesteld in hoeverre deze in staat zijn om managementinformatie te genereren die nodig is voor dergelijke ketenbrede analyses. Conclusie is dat er op dit moment geen eenduidig overzicht te geven is van de gang van strafzaken door de verschillende fasen van de strafrechtketen. Hoewel alle ketenpartners stappen hebben gezet of zetten om de informatievoorziening te verbeteren, sluit de informatie van de verschillende organisaties nog onvoldoende op elkaar aan om een ketenbreed beeld te kunnen geven. Met name de gegevensvoorziening over opgelegde sancties is onvolledig en onvoldoende betrouwbaar. Bovendien kan de benodigde informatie vaak niet geautomatiseerd uit het systeem worden gehaald, maar zijn handmatige tellingen of zelfs schaduwregistraties nodig om kerncijfers beschikbaar te stellen.
Met behulp van de informatie die wel beschikbaar is, is onderzocht in hoeverre de verhouding van zaken ten opzichte van de bevolking die zich in de detentieratio op de BES-eilanden manifesteert, zich ook voordoet in de eerdere fasen van de strafrechtketen: de opsporing, vervolging en berechting. Waar de detentieratio op de BES-eilanden ruim een factor vijf verschilt van die in Europees Nederland, is het verschil ten aanzien van geregistreerde misdrijven, het aantal verdachten dat bij het OM instroomt en het aantal misdrijfzaken dat voor de rechter in eerste aanleg komt veel kleiner: dat bedraagt ongeveer een factor anderhalf. Met de beperkte kwantitatieve informatie die er is, wordt geschat dat het relatieve aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat op de BES-eilanden wordt opgelegd, grofweg een factor drie verschilt met Europees Nederland. Er zijn aanwijzingen dat ook de gemiddelde opgelegde strafduur fors hoger uitvalt op de BES-eilanden. Dat lijkt er op te duiden dat op de BES-eilanden niet zozeer meer criminaliteit plaatsvindt en/of wordt opgepakt door politie en justitie dan in Europees Nederland, maar dat de delicten die uiteindelijk worden bestraft ernstiger zijn en de mate van bestraffing zwaarder. Met name het strafklimaat lijkt daarmee een belangrijke rol te spelen in de hoge detentieratio op de BES-eilanden, maar meer dan aanwijzingen zijn dit niet vanwege een

gebrek aan gegevens. De vergelijking tussen de verschillende onderdelen van het Koninkrijk der Nederlanden wordt bemoeilijkt door de verschillen in beschikbare capaciteit in de strafrechtketen tussen de landen. Daardoor verschilt de relatieve omvang en samenstelling van zaken die politie en justitie kan behandelen. De kleinschaligheid en beperkte capaciteit van de ketenpartners op de BES-eilanden zorgen er bovendien voor dat de strafrechtketen aldaar kwetsbaar is voor grote incidenten die veel capaciteit opslokken.
Aangezien in de gehouden interviews herhaaldelijk werd aangegeven dat de jeugdcriminaliteit een ernstig en toenemend probleem vormt, is specifiek gekeken of dat beeld ook uit de registraties naar voren komt. Het tegengestelde lijkt het geval, recente cijfers laten vooral een daling zien van het aantal minderjarigen dat in aanraking komt met politie en justitie. Dit geldt zowel voor het buiten-justitiële traject via Halt als voor de zaaksvolumes die bij OM en ZM terecht komen. De oorzaak van dit tegenstrijdige beeld kon niet goed worden achterhaald.
Tenslotte is, ondanks de beperkte juridische mogelijkheden, vanuit ontstane capaciteitstekorten een aantal creatieve oplossingen ontstaan als alternatief voor detentie. Het gaat daarbij om de driemodellen interventie jeugdcriminaliteit, toepassing van elektronisch toezicht en de inrichting van een Veiligheidshuisconstructie op Bonaire.

6.2 Bevindingen deel II: achtergronden van criminaliteit

In tabel 6.1 zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot achtergronden van criminaliteit op de BES-eilanden beknopt samengevat. Het gewicht dat aan de opbrengst van het onderzoek moet worden toegekend heeft per aspect van een achtergrond een score meegekregen van 1 (‘hard bewijs’) tot 3 (‘zacht bewijs’). Deze manier van scoren wordt in 5.1.1 uitgebreid toegelicht.

Tabel 6.1 Overzicht bevindingen achtergronden van criminaliteit

☑ Achtergrond	☑ Aspecten achtergrond	☑ Link met criminaliteit	☑ Gewicht van de opbrengst van het onderzoek
Demografie	Snelle veranderingen in de bevolkingsomvang en -samenstelling	Aantasting sociale samenhang wijken	2
	Migratiestromen met Zuid- en Midden Amerika en Nederland	Druk op volkswijken, concurrentie arbeidsmarkt	2
		Vergroting inkomens-ongelijkheid	2
	Aandeel mannen in de populatie	Relatief groot deel populatie *crime prone*	1
Sociale context	Kleinschaligheid	Integriteit, strafklimaat	3
	Matrifocale samenleving	Grote groep ongehuwde mannen, met karakteristieke age-crime curve	
	Positie vrouwen/moeders	Financiële problemen; Opvoedingsproblemen	
Psychische gezondheid	misbruik alcohol en cocaïne	Geweld	2 – 3
Somatische gezondheid	Ongezonde levensstijl Food insecurity	Leer- en gedragsproblemen	3
Schoolsysteem	Kwaliteit van het onderwijssysteem	Schooluitval	2 – 3
Aansluiting arbeidsmarkt	Problemen vraag en aanbod		1 - 2

6.2.1 *Demografie*

Er zijn voldoende harde gegevens om een totaalbeeld te krijgen van de belangrijkste demografische kenmerken en ontwikkelingen op de BES-eilanden. De volgende ontwikkelingen vanaf de laatste eeuwwisseling zijn mogelijk relevant voor de criminaliteit:

- De snelle groei van de populatie. De populatie van de BES-eilanden groeit sneller dan de populaties op de andere Antillen. Vooral in de laatste jaren is deze groei aanzienlijk.
- De verhouding tussen mannen en vrouwen – de man-vrouw ratio – is veranderd: deze is in tegenstelling tot de andere Antillen groter dan 1 geworden. Dit geldt voor Bonaire, maar in sterkere mate voor Sint Eustatius. Deze hoge ratio wordt vooral gezien bij de leeftijdsklassen boven ruwweg 25 jaar, daar onder is er juist evenwicht tussen mannen en vrouwen.
- Het procentuele aandeel van mannen in de leeftijdsklassen boven 25 jaar is toegenomen.
- Het aandeel van jeugdigen (10-20 jaar) is juist afgenomen in dezelfde periode.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de aanwezigheid van een relatief grote groep *crime prone* mannen. Het ontbreekt evenwel aan meer gedetailleerde gegevens over deze groep. Het sterke vermoeden bestaat dat bovengenoemde ontwikkeling samenhangt met de komst van migranten, vooral uit Zuid- en Midden Amerika.
Er zijn wel globale cijfers over migrantenstromen, maar geen gedetailleerde achtergrondgegevens, zoals opleidingsniveau, sociaaleconomische status, gezinssamenstelling en de plaatsen (wijken) waar zij verblijven. Ook blijft onduidelijk waarom, ondanks deze mogelijk criminaliteitsbevorderende factoren, de criminaliteitsstatistieken een dalende trend laten zien. Alleen de afname van het percentage jongeren (10-20 jaar) maakt deze dalende trend enigszins plausibel, maar het aandeel van deze groep is veel te klein om deze trend volledig te verklaren.

6.2.2 *Sociale context*

Veel gegevens die kwalitatief naar voren komen uit het onderzoek zijn niet cijfermatig te onderbouwen. Zo ontbreken cijfers over gezinssamenstelling en huishoudens op de BES-eilanden. Met name cijfers die iets zeggen over matrifocaliteit ontbreken, zoals het aantal moeders dat kinderen zonder partner opvoedt en de gezinssamenstelling waarin dit plaatsvindt (al dan niet alleenstaand/ samenlevend met familie), en het aantal kinderen dat zonder biologische vader opgroeit. Er zijn nauwelijks cijfers over tienermoederschap. Het is niet mogelijk om het door veel deskundigen genoemde probleem van huiselijk geweld cijfermatig te objectiveren. Er vindt wel registratie plaats, maar het sterke vermoeden bestaat dat een groot deel van de incidenten niet gemeld wordt. Al met al lijkt het op dit moment niet goed mogelijk om cijfermatig zicht te krijgen op een belangrijk aspect van de cultuur op de BES-eilanden, namelijk de verhouding tussen mannen en vrouwen, de centrale plaats van vrouwen bij het grootbrengen van nieuwe generaties en de daarmee samenhangende status van mannen als passanten die geen wezenlijke verantwoordelijk nemen en/of krijgen. Deze rol lijkt bij te dragen aan het volharden in crimineel gedrag als dit eenmaal begonnen is. Ook het zich van generatie op generatie herhalen van dit patroon, dat mede samenhangt met de afwezigheid van vaders in de opvoeding (als rolmodel voor jongens) lijkt een belangrijke achtergrond, maar ook dit fenomeen laat zich niet in cijfers uitdrukken. Daarmee lijkt de sociale context een relevante achtergrond, maar is de informatie die daarover beschikbaar is zacht.

6.2.3 *Psychische en somatische gezondheid*

Er werden twee achtergronden gevonden die een duidelijke relatie met criminaliteit lijken te hebben. Zowel middelenmisbruik (waaronder alcohol) als LVB problematiek lijken een relatie te hebben criminaliteit. Maar ook bij deze belangrijke aspecten van psychische gezondheid is het niet mogelijk een gedetailleerd beeld te krijgen. Zijn er bij alcoholconsumptie nog wel enkel cijfers die een probleem doen vermoeden, bij LVB ontbreken deze in het geheel, ook al wordt het idee dat het een probleem is op de BES-eilanden aangenomen door veel deskundigen die wij spraken.
Dat bewoners van BES-eilanden er een ongezonde levensstijl op na houden, 'verraadt' zich door het voorkomen van een aantal welvaartsaandoeningen. Of er wellicht ook sprake zou kunnen zijn van *food insecurity* valt moeilijk vast te stellen. Het is een probleem dat vooral vermoed wordt. Omdat ook de mogelijke relatie met criminaliteit nogal diffuus en indirect is – het zou via leer-een gedragsproblemen bij kinderen gaan – is de opbrengst van het onderzoek bij deze achtergrond zacht.

6.2.4 *Scholing en arbeidsmarkt*

Voor zover er problemen zijn binnen het onderwijssysteem op de BES-eilanden die mogelijk met criminaliteit te maken zouden kunnen hebben, hebben deze problemen vooral relevantie voor de toekomst. Voor een mogelijke relatie met de actuele criminaliteit zou eerder naar het verleden gekeken moeten worden. Omdat er geen cijfers zijn van voor 10-10-10, moeten we het doen met het door deskundigen geschetste beeld dat suggereert dat de kwaliteit van het onderwijs in het verleden slecht was, zeer waarschijnlijk slechter dan op dit moment. Daarmee is de opbrengst over deze achtergrondfactor vrij zacht.
Er is wel wat 'hardere' informatie over leerlingen gevonden in een onderzoek dat in het verleden (2006) in het kader van de *Communities that care* methodiek werd uitgevoerd. Dit onderzoek dat risicofactoren voor later probleemgedrag in kaart bracht op alle toenmalige Nederlandse Antillen, liet een beeld zien van scholieren die een grotere kwetsbaarheid zouden hebben voor later probleemgedrag dan Nederlandse scholieren. Vooral Bovenwindse scholieren scoorden ongunstig.
Aanwijzingen over een slechte match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn wel vrij concreet, aangezien hierover enig cijfermatig materiaal beschikbaar is.

6.3 Discussie

Vooral de mate waarin onvoorwaardelijke gevangenisstraffen worden opgelegd op de BES-eilanden en de duur daarvan lijken een rol te spelen in de hoge detentieratio. In de overige fasen van de strafrechtketen zijn de verschillen met Europees Nederland en de overige Caribische delen van het Koninkrijk minder groot. Daarbij dient wel nadrukkelijk de kanttekening te worden geplaatst dat de vergelijkbaarheid van gegevens beperkt is vanwege verschillen in registratie en beschikbaarheid van informatie, maar ook in capaciteit en handhavingstekort in de verschillende landen. Ondanks grote inspanningen in de afgelopen jaren is de informatievoorziening op de BES-eilanden nog niet op een dusdanig niveau dat ontwikkelingen in de strafrechtketen goed in samenhang kunnen worden bekeken. Op casusniveau lukt dat meestal wel, maar om informatie op meer geaggregeerd niveau te combineren sluiten de registraties onvoldoende op elkaar aan. Voor de onderbouwing van beleid, het inschatten van toekomstige ontwikkelingen en een goede afstemming van de werklast tussen ketenpartners is het van belang dat een aantal kerncijfers over de strafrechtketen (zoals het aantal verdachten dat de politie aan OM doorstuurt, het

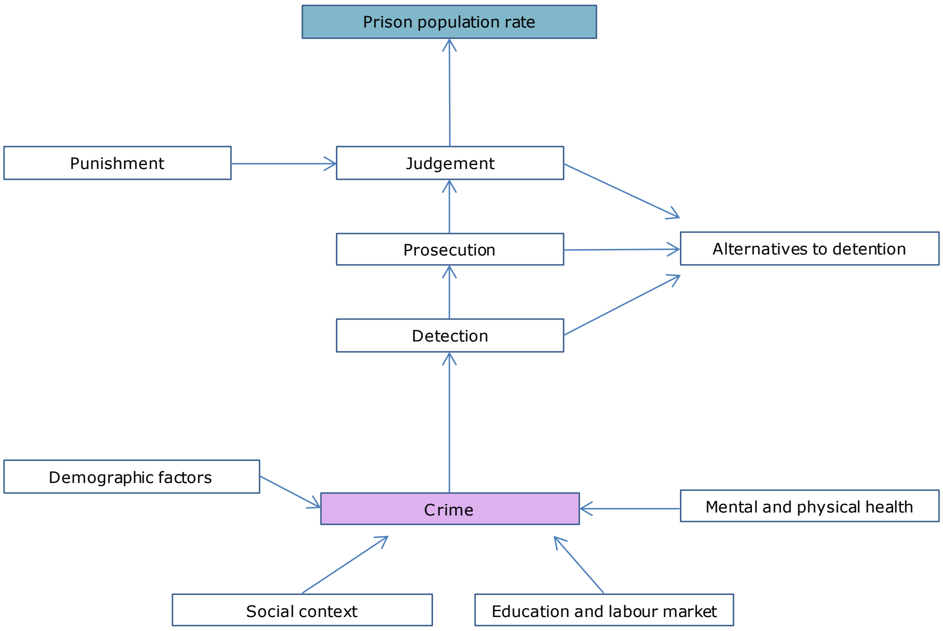
aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat wordt opgelegd enz.) structureel en periodiek beschikbaar is. Gezien de beperkte capaciteit van de ketenpartners op de BES-eilanden zou een onafhankelijke partij van buiten de strafrechtketen, zoals het CBS, hierbij kunnen ondersteunen. Op Aruba, waar op dit moment helemaal geen statistieken op het gebied van criminaliteit, recht en veiligheid worden gepubliceerd, heeft het CBS onlangs geïnventariseerd hoe een dergelijke gegevensvoorziening kan worden ingericht (CBS, 2014). Dit zou voor de BES-eilanden als voorbeeld kunnen dienen.
Bijkomend probleem is dat de benodigde informatie vaak niet geautomatiseerd uit de registratiesystemen kan worden gehaald. Verdere (gezamenlijke) investering in ICT-kennis ter plaatse kan helpen de informatievoorziening beter op orde te brengen en bovendien veel tijd besparen die nu aan handmatige (schaduw)registraties wordt besteed.
Het kwantitatieve beeld uit de wel beschikbare managementinformatie, sluit niet altijd aan bij het kwalitatieve beeld dat uit de gevoerde gesprekken naar voren komt. Met name op het gebied van jeugdcriminaliteit komen de ontwikkelingen die de cijfers laten zien en de beschrijvingen van deskundigen niet met elkaar overeen. Het is van belang om meer duidelijkheid te krijgen over de werkelijke ontwikkelingen op het gebied van jeugd en de oorzaken van het mogelijk achterblijven van de registratie hiervan.
Ook achtergronden die mogelijk een rol spelen bij de samenstelling en ontwikkeling van criminaliteit op de BES-eilanden maar waar de strafrechtketen geen of minder directe invloed op kan uitoefenen, zijn nader onderzocht. Bij al deze onderzochte achtergronden kan ten minste het vermoeden geuit worden dat deze relatie bestaat. Er zijn echter grote verschillen in de mate waarin dit vermoeden ook empirisch bevestigd kan worden. Feitelijk leverde alleen onderzoek naar demografische achtergronden en de aansluiting van scholing op de arbeidsmarkt voldoende empirische onderbouwing op. Hoewel met enige zekerheid gesteld kan worden dat het grote aandeel van mannen in de *crime prone* leeftijd een rol speelt bij criminaliteit op de BES-eilanden, zijn er ook onbeantwoorde vervolg- en verdiepingsvragen. Zo is niet duidelijk waarom er een aantal achtergronden zijn die criminaliteit mogelijk bevorderen, terwijl de criminaliteitscijfers zich in tegengestelde richting ontwikkelen. Enkele andere achtergronden die mogelijk een rol spelen bij criminaliteit, zoals LVB en verslaving kunnen onvoldoende kwantitatief in beeld gebracht worden. Nader onderzoek naar deze onderwerpen zou hierin verbetering kunnen brengen. Enerzijds zou betere registratie bij kunnen dragen (verslaving). Anderzijds zou ook het verbeteren van diagnostiek (bij LVB) kunnen bijdragen aan meer inzicht in het probleem. LVB kan pas in beeld gebracht worden wanneer er diagnostische instrumenten voorhanden zijn, hetgeen nu onvoldoende het geval is.

Summary

Determinants of the prison population rate in the Caribbean Netherlands
This report describes the results of the research by WODC (the Dutch abbreviation for Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, in English: Research and Documentation Centre) on the determinants of the prison population rate in the Caribbean Netherlands, which consists of Bonaire, St Eustatius and Saba. The research was carried out at the request of the Directorate for Sanctions and Prevention Policy (directie Sanctie- en Preventiebeleid) of the Ministry of Security and Justice. Recently, prison population rates that are more than eight times higher than those in the European part of the Netherlands have been reported for the Caribbean Netherlands in a number of publications. Here, the prison population rate is defined as the number of prisoners held in a country or independent territory per 100,000 inhabitants. In combination with shortages of prison cells in the recent past, this exerted continuous pressure on the available prison capacity in the Caribbean Netherlands. Increasing this capacity is very costly and has financial and physical limits.
Currently, there is insufficient insight in the nature and determinants of the high prison population rate. Consequently, it is unclear how this rate will develop in future years. Also, it is unclear what the effects would be of policy measures that are meant to influence the prison population rate. Little research is available on the criminal justice system in the Caribbean Netherlands, and most of it focusses on developments in crime and the detection and prosecution of criminal cases. Moreover, determinants and/or explanations of developments are hardly described in this research. Little is known on punishment of crime and the (determinants of the) prison population rate. Quantitative information on the different organizations in the field of criminal justice, which can be analyzed in conjunction to provide an overview of the criminal justice chain, is scarce. To get a better understanding of the demand for prison capacity and the factors that determine its development, WODC has conducted this research on possible determinants of the prison population rate in the Caribbean Netherland.

Method
In analyzing the prison population rate, two elements play an important role: on the one hand the nature and scale of crime, on the other hand the way the criminal justice system reacts on crime. In this report, the two elements are described separately. The research was set up according to the diagram below.

Figure s.1 Research diagram



The lower part of the diagram focusses on possible determinants of crimes that are committed in the Caribbean Netherlands. The upper part of the diagram deals with the way in which the criminal justice system operates, and a number of its characteristics – apart from the nature and scale of crime – that might influence the prison population rate.

In the analysis of both elements, data such as annual reports and quantitative data from Statistics Netherlands has been used, if available. To put the level of crime in the Caribbean Netherlands into perspective, data from the European part of the Netherlands and other countries in the Caribbean has been collected from different national statistics offices. Because the availability of quantitative data turned out to be rather limited, sources of 'soft information' were also used in this research. Much input was provided by field experts who were interviewed during two visits to the Caribbean Netherlands. The first visit focused on the availability of management information and its extraction from the information systems that are used by organizations in the criminal justice system. The aim of the second visit was to acquire insight in the possible determinants of crime in the Caribbean Netherlands. In order to research the factors that are potentially relevant to the development of the prison population rate, criminological and sociological scientific literature has also been consulted.

Information systems in the criminal justice chain
Since 10 October 2010, the Kingdom of the Netherlands has consisted of four countries: the Netherlands, Aruba, Curaçao and St Maarten. The Netherlands Antilles has been dissolved and its constituent islands have acquired a new status. Bonaire, St Eustatius and Saba have gained the status of 'special municipalities' and are referred to collectively as the Caribbean Netherlands or the BES islands. The criminal justice chain in the Caribbean Netherlands consists of a number of organizations that together provide law enforcement. The Dutch Caribbean Police Force (KPCN) is responsible for detection of criminal cases, while the Public Prosecution Service of the BES islands takes care of the prosecution of suspects. The Joint Court of Justice of Aruba, Curaçao, St Maarten and of Bonaire, St Eustatius

and Saba is responsible for the administration of justice in first instance and in appeal on the islands. The enforcement of prison sentences takes place in the custodial institution for men, women and juveniles in Bonaire (JICN). The Guardianship Council BES (in Dutch: Voogdijraad BES) executes tasks enshrined in the law to safeguard the interests of minors, while the Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN - the probation office) supervises offenders released from prison or sentenced to community service. The SRCN also presents reports on offenders and makes sentencing recommendation to the court.
Each of the organizations mentioned above has its own information system in which data on criminal cases is registered. In general, management information is not easily extracted from these systems. Whether this is because the systems are not technically equipped for this or their technical options are insufficiently exhausted is not clear because technical documentation of the systems is not available. Furthermore, the information systems are aimed at managing information for a specific organization. Extracting information that aims to provide an overview of the criminal justice chain, and sharing this with other organizations has not yet been set up in a structured way. Whereas the small scale of the Caribbean Netherlands could be an advantage in information management because the scale and complexity of the criminal case flows is manageable, it currently plays a impeding role. In many cases, duplicate registration takes place in separate Excel or Word documents, which takes a lot of time and is error prone. Generating quantitative information is a time consuming process, and because of that management information is not easily available. Information that is not included in standard reports is therefore hard to obtain.

Results

I. Relevant factors from the criminal justice chain

Using the quantitative information that is available, we have tried to identify factors, related to the way the criminal justice chain works, that possibly influence the prison population rate. In order to obtain this insight, we have analyzed trends in a number of indicators in the criminal justice chain in the Caribbean Netherlands, and have compared them - if possible - to the European part of the Netherlands and the other countries of the former Netherlands Antilles. The main results of this analysis are:

- While the prison population rate in the Caribbean Netherlands is five times higher than the rate in the European Netherlands, the difference in the amount of registered crimes per 100,000 inhabitants between the two is much smaller: around a factor 1.5;
- This also holds for the number of suspects that are persecuted and the number of criminal cases that are handled by the court, both per 100,000 inhabitants: both relative amounts are around 1.5 times higher in the Caribbean Netherlands than in the European part of the Netherlands;
- On the next phases in the criminal justice chain, i.e. the number of unconditional prison sentences that is imposed by the court and their duration, insufficient data is available. Exactly these indicators determine if punishment in the Caribbean Netherlands is tougher than in the European part of the Netherlands, as experts that were interviewed state.

A direct comparison between territories, as made above, is complicated by differences in available capacity in organizations. These may lead to differences in the relative scale and nature of criminal cases that the criminal justice chain can handle. Moreover, the small scale of the Caribbean Netherlands and, by consequence, the

limited capacity of organizations make the criminal justice chain vulnerable in case of major incidents that occupy a large share of its capacity.
The availability of information on key indicators in the criminal justice chain is not only essential in order to enable regional comparisons. To be able to monitor current developments, plan the workload of criminal cases and anticipate future developments, reliable management information is also very important. Moreover, this information can be used to monitor the effects of policy changes and perform statistical analysis.
Since minors in the Caribbean Netherlands form a vulnerable group potentially at the start of a criminal career, they are considered separately in this report. Although there is no separate juvenile criminal law in the Caribbean Netherlands, a special approach has been used in recent years that is aimed at the extrajudicial handling of minor offenses. In this so-called *3 modellen interventie jeugdcriminaliteit*, minor offenses are handled directly by the Guardianship Council BES using extrajudicial punishment (in Dutch: Halt). Only in more serious cases, the suspect is prosecuted by the Public Prosecution Service. The most serious cases are also brought to court. After two years of successful implementation of this approach, 2013 saw a sharp decline of the number of Halt-cases, which continued in 2014. The number of juvenile suspects that were prosecuted remained at low levels. It is unclear if this means that the approach of juvenile crime is doing well, or that (minor) offenses are not reported to the Guardianship Council.
Apart from the extrajudicial approach regarding juveniles, more initiatives have been developed in order to decrease pressure on the capacity of the criminal justice chain, and of the prison capacity in particular, within the limits of the outdated criminal law of the Caribbean Netherlands. The SRCN has been using electronic monitoring for a few years now, and early 2015 saw the start of an institution similar to the Dutch so-called Safety House (Veiligheidshuis). This initiative aims at intensifying the cooperation between the organizations in the criminal justice chain with those in the fields of (health- and youth) care and education.

II. Determinants of crime

In the analysis of determinants of crime in the Caribbean Netherlands, factors have been identified in the fields of demographics, social context, mental and physical health and education and its connection to the labor market.

Demographic factors

While researching demographic trends in the Caribbean Netherlands, a number of indicators were found that possibly contribute to crime. In the population pyramids of the Caribbean Netherlands, two factors stood out that were especially striking in the last decade:

- The share of men in the total population. Although this share varies per age category, in general men (largely) outnumber women. This holds especially for the ages above 20, barring the oldest categories where women attain the largest but even more so on St Eustatius. On Saba, the ratio is more balanced. In the other Caribbean parts of the Kingdom of the Netherlands, women (largely) outnumber men.
- The population pyramids have a small 'foot', which means that the age categories until around 20-25 years are relatively small. This reflects the modest population growth that can be attributed to births. The share of higher age groups in the population is much larger. Probably, this is related to the influx of migrant workers, especially from Central and South America. The pyramid of Saba is different, since the largest share there consists of 20-30 year olds. This is caused

by the presence of the Medical School on the island, which attracts many students from the US.

The combination of a relatively large share of men in the population, and the fact that this especially holds for the (young) adult categories, means that the group that is designated as crime prone in the scientific literature is strongly represented in the Caribbean Netherlands.

Furthermore, the islands have a long history of strong migration. Migration largely determines the rapid population growth, especially on Bonaire, since births and deaths numbers are roughly balanced Immigration mainly takes place from Central and South America, but also from the European part of the Netherlands. Migrants from the Americas settle in lower class neighborhoods, which possibly influences social cohesion in these areas. Also, these groups compete with the local population on the labor market. Immigration of the financially strong European Dutch may lead to more income inequality. Although both developments may attribute to crime according to the scientific literature, little indication of that was found in our research. Migrant workers from Central and South America do not contribute disproportionally to crime statistics in the Caribbean Netherlands, with the exception of male migrants from Curaçao. This group has a strong presence in the criminal justice chain. A possible relation between migration and crime in the Caribbean Netherlands in general remains unclear.

Social context

If and how the social context of the Caribbean Netherlands attributes to the scale and nature of crime is difficult to determine, since this possible relation is diffuse and complex. A number of determinants regarding social context is presumed to play a role. One of these is the small scale of the Caribbean Netherlands. Theoretically, the small scale may contribute to possible integrity problems, since everyone knows each other on the islands. This may put a strain on the formal relation and role that inhabitants have toward each other. Citizens in larger communities deal with an objective, anonymous public sector that is absent in smaller communities like on Bonaire, Saba and St Eustatius. Another consequence of the small scale is the limited possibility to create an adequately differentiated supply of services for various problems, such as different forms of substance abuse.

Another aspect of the social context is the specific Caribbean culture on the islands. Important aspects of this culture are the gender roles between men and women and the subsequent matrifocality. This term refers to the central role of women in raising children. Many mothers raise their children, sometimes fathered by different partners, by themselves, supported by other women in the family such as grandmothers and aunts. The role that men play in raising children is limited. Their involvement is often short-lived. Sociological and criminological studies suggest that matrifocality may be related to crime. On the one hand, since men are not protected by the moderating influence of a female household partner, which tends to keep them crime prone beyond young adulthood. On the other hand, since adolescent boys are often raised in the absence of an adequate male role model who also corrects unacceptable behavior. Experts also mentioned the authoritarian parenting style and the use of physical punishment, both of which they considered common in the Caribbean Netherlands, as risk factors in crime. This also holds for the other parts of the former Netherlands Antilles and therefore may attribute to crime in the whole region, but would not explain differences between the islands.

Mental and physical health

In the analysis of a possible determinants of crime in the field of mental and physical health, two factors were found that may contribute to crime in the

Caribbean Netherlands: substance abuse and mild intellectual disability (in Dutch: LVB). It must be noted that these factors are mainly reported by experts in the field. Underlying data is scarcely available. In case of substance abuse, the focus is on alcohol abuse and its relation to aggression – in the household as well as in the public domain. Although statistics on alcohol abuse in the Caribbean Netherlands have been published in a one-off publication by Statistics Netherlands in 2011, it has not been possible to get a detailed picture of the problem. Especially young adult men, in particular those with low education, would constitute the group of problematic drinkers. Other forms of substance abuse that were reported in this research are cocaine addiction and the abuse of cannabis.
Mild intellectual disability is a second health factor possibly related to crime that many experts name. It is estimated that this factor concerns a relatively large share of the population; percentages of around 20 are often reported. Objectively measured figures are not available, however. In the criminological literature, mild intellectual disability is identified as a risk factor of criminal behavior.
With respect to physical health, no clear determinants of crime arise from this research. However, there are signals that a considerable amount of school children get insufficient nutrition because of an unhealthy dietary habits, which might be associated with poor school results. Poor school results and dropout emerge in the criminological literature as risk factors of later criminal behavior. Data or studies on this phenomenon in the Caribbean Netherlands are not available, unfortunately.

Education and labor market
Sociological and criminological studies suggest that leaving school without qualifications might be a risk factor for crime later in life. The average education level of the population on the Caribbean Netherlands is relatively low. Since 10-10-10 the school system has been under the supervision of the Education Inspectorate. The quality of the system has improved, but the objective – to bring this quality to the level of the European Dutch education system in 2016 – does not seem feasible at this time. The Caribbean Netherlands have a system of primary and secondary schools, and there is a system of vocational education offering a range of studies. Higher education is not available. Experts from the Centers of Education and Care – organizations that support and treat pupils in need of special care – point to a large number of special care pupils, both in primary and secondary education. The problems in the vocational education system are more limited. The number of students is growing rapidly and in general the Education Inspectorate judges the quality of the schools as positive. However, the education system does not (yet) sufficiently meet demands of the labor market. In particular, highly qualified personnel is in short supply. Within the labor market of the BES islands, there is a shortage of advanced skills and academic laborers (in Dutch: MBO+, HBO and WO). To obtain higher grades, students must go abroad. A number of these students does not return after graduating abroad.

Discussion

Especially the number of prison sentences imposed in the Caribbean Netherlands and their length appear to play a determining role in the prison population rate. In the other phases of the criminal justice system, the differences with the European part of the Netherlands and the other Caribbean parts of the Kingdom are less pronounced. It should be noted, however, that the comparability of data is limited due to differences in registration and availability of information, but also because capacity and enforcement deficits are different. Despite major efforts in recent

years, quantitative information on the criminal justice system in the Caribbean Netherlands is not yet at a sufficient level, especially at the aggregate level. For the most part, management information can not yet be automatically retrieved from the registration systems. Further (collective) investment in local IT-knowledge could be helpful in improving the availability of information. Also, a lot of time would be saved since it would make duplicate manual registrations obsolete. The quantitative picture of the management information that is available does not always match the qualitative picture that emerges from the interviews. It seems particularly important to clarify the actual developments in the field of juvenile crime and the causes of a possible discrepancy in the registration of it.
Also, factors that might play a role in the development of crime in the Caribbean Netherlands that are beyond the direct influence of the criminal justice system have been investigated. For all these factors, indications of a relation with crime have been found. However, most of these relations could not be confirmed empirically because of lack of data. In fact, only data on demographics and the connection of education to the labor market offered sufficient empirical substantiation. Other factors that might be relevant in the development of crime, such as substance abuse and mild intellectual disability, could not be substantiated sufficiently. The improvement of the quality and availability of diagnostic tools, and adequate registration, would help to create more insight.

Literatuur

Bakker, W. de (2010). *Voedselonzekerheid bij jongeren.* MSc thesis Criminologie. Rijksuniversiteit Leiden.

Barret, D.E., & Radke-Yarrow, M. (1985). Effects of nutritional supplementation on children's responses to novel, frustrating, and competitive situations. *American Journal of Clinical nutrition, 42,* 102-120.

Becker, G.S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy, 76,* 169-217.

Bell, B., & Machin, S. (2011). *The Impact of Migration on Crime and Victimisation.* LSE Consulting.

Bie, E. de, & Bieleman, B. (1992*). In grote lijnen. Een onderzoek naar de aard en omvang van cocaïnegebruik in Rotterdam*. Stichting INTRAVAL.

Boer, S. de, Roorda, W., Jonkman, H., & Aalst, M. van (2006). *Scholierenonderzoek Communities That Care*. DSP-groep BV, Amsterdam.

Boom, J. de, Wensveen, P. van, Hemus, P., Weltevrede, A., & San M. van (2012). *Antilliaanse Nederlanders*. Risbo, Universiteit Rotterdam.

Blom, M., Outhof, J., Bijl, R.V., & Bakker, B.F.M. (2005). *Verdacht van criminaliteit: Allochtonen en autochtonen nader bekeken.* Den Haag: WODC Cahier 2005-2.

Braithwaite, F. (1996). Some aspects of sentencing in the criminal justice system of Barbados. *Caribbean Quarterly, 42,* 113-130.

Brennan, P.A., & Raine, A. (1997). Biosocial bases of antisocial behavior: psychophysiological, neurological, and cognitive factors. *Clinical Psychology Review, 17(*6*),* 589-604.

Bruijn, J. de, Kriek, F., & Vaan, K. de (2014). De aanpak van huiselijk geweld op de BES-eilanden. Regioplan, Amsterdam.

Cain, M. (2000). Orientalism, Occidentalism and the sociology of crime*. British Journal of Criminology, 40*, 239-260.

CBS (2014). *The Caribbean Netherlands in figures 2013.* Statistics Netherlands, Den Haag. ISBN: 978-90-357-2084-8.

Central Bureau of Statistics Aruba (2014). *The future of crime statistics in Aruba*. Oranjestad: CBS.

Chandler (1996). *Measurement of the vulnerability of small states*. Report produced for the Commonwealth Secretariat.

Chilinski S.M., Bumbarger, B.K., Kyler, S., & Greenberg, M.T. (2007). *Reducing Youth Violence and Delinquency in Pennsylvania. Prevention Research Center for the Promotion of Human Development.* The Pennsylvania State University.

College voor de Rechten van de Mens (2014). Advies ten behoeve van de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Daantje, C., & Linden, F. van der (2012). *Bevolkingssamenstelling in wijken op Bonaire, toen en nu.* CBS Caribisch Nederland.

Demombynes, G., & Özler, B. (2003). *Crime and Local Inequality in South Africa.* World Bank Policy Research Working Paper No. 2925. www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636287.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2012). *Van pionieren naar professionaliseren, renovatie en uitbreiding van de JICN Bonaire in de jaren 2008-2012*. DJI, Den Haag.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2014). *Gevangeniswezen in getal 2009-2013*. DJI, Den Haag.

Dijk, J. van, Choenni, S., Leertouwer, E., Spruit, M., & Brinkkemper, S. (2013). A Data Space system for the criminal justice chain. *On the Move to Meaningful*

Internet Systems: OTM 2013 Conferences. Volume 8185 of the series Lecture Notes in Computer Science, pp. 755-763.

Does, H. (2014). *Obesitas in de Caribbean*. www.amigoe.com/columns/salud/183363-obesitas-in-de-caribbean.

Donker-van Heel, P., Beek, L. van, Boom, E. van der, & Bergh, R. van den (2013). *De arbeidsmarkt in Caribisch Nederland 2013*. ECORYS, Rotterdam.

Drewes, S. (2012). Armoede in Caribisch Nederland. Verkenning i.o.v. het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

ECLAC (2011). *Study on the vulnerability and resilience of Caribbean Small Island Developing States (SIDS)*. New York: Economic Commission for Latin America and the Caribbean Subregional Headquarters for the Caribbean.

Ehrlich, I. (1973). Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Political Economy, 81*, 621-665.

Faber, W., Mostert, S., Nelen, J.M., Nunen, A.A.A. van, & La Roi, C. (2007). *Baselinestudy criminaliteit en rechtshandhaving Curaçao en Bonaire.* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Farrington, D.P. (2003). Developmental and life-course criminology: Key theoretical and empirical issues. *Criminology, 41*, 221-256.

Farrington, D. (2010). *Life-course and developmental theories in criminology*. In: E. McLaughin & T. Newburn (Eds.). The SAGE handbook of criminological theory. Pp 248-271. London SAGE Publications Ltd. Doi: 10.4135/9781446200926.n14.

FAO (2014). *The State of Food Insecurity in the World 2014*. FAO.

Fazel, S., & Danesh, J. (2002). Serious mental disorder in 23 000 prisoners: A systematic review of 62 surveys. *Lancet, 359*, 545-550.

Feinstein, L., Sabates, R., Sorhaindo, A., Rogers, I., Herrick, D., Northstone, K., & Emmett. P. (2008). Dietary patterns related to attainment in school: the importance of early eating patterns. *Journal of Epedimiology and Community Health, 62,* 734-740.

FWG (2013). *Trendrapport Caribisch Gebied 2013*. Utrecht: Monitor op ontwikkelingen in de zorg.

Galler, J.R. & Ramsey, F. (1989). A Follow-up Study of the Influence of Early Malnutrition on Development: Behavior at Home and School. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, 28 (2),* 254-61.

Ghanizadeh, A., Mohammadi, M.R., Akhondzadeh, S., & Sanaei-Zadeh, H. (2011). Attention Deficit Hyperactivity Disorder in Imprisoned Individuals – A Review. *Psychiatrica Danubina, 23*, 139-144.

Grann, M., Danesh, J., & Fazel, S. (2008). The association between psychiatric diagnosis and violent re-offending in adult offenders in the community. *BMC Psychiatry 8,* 92.

Hawkins J.D., & Catelano, R.F. (2005). *Investing in Your Community's Youth: An Introduction to the Communities That Care System*.Development Research Group, University of Washington.

Hawkins, J.D., Brown, E.C., Oesterle, S., Arthur, M.W., Abbott, R.D., & Catalano, R.F. (2008). Early Effects of Communities That Care on Targeted Risks and Initiation of Delinquent Behavior and Substance Use. *Journal of Adolescent Health, 43*, 15-22.

Heer-de Lange, N.E. de, & Kalidien, S.N. (2014). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013*. Den Haag: WODC. Justitie in Statistiek, 4.

Hirschi T., & Gottfredson, M. (1983). Age and the Explanation of Crime. *American Journal of Sociology, 89,* 552-584.

Howard, A.L., Robinson M., Smith, G.J., Ambrosini, G.L., Piek, J.P. & Oddy, W.H. (2010). ADHD Is Associated With a 'Western' Dietary Pattern in Adolescents. *Journal of Attention Disorders, 15 (5),* 403-411.

Jaarverslag OM Nederlandse Antillen 2010. Willemstad: Openbaar Ministerie Nederlandse Antillen.
Jaarverslag Parket PG 2011 t/m 2014. Willemstad: Openbaar Ministerie Curaçao.
Jaarverslagen Gemeenschappelijk Hof van Justitie 2010 t/m 2014, Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Oranjestad/Kralendijk/Willemstad/Philipsburg. Presentaties criminaliteitscijfers KPCN 2012-2014. Kralendijk: KPCN.
Jaarverslagen OM-BES 2011 t/m 2014, Openbaar Ministerie BES, Kralendijk.
Jaarverslagen OM Curaçao 2011 t/m 2014. Willemstad: Openbaar Ministerie Curaçao.
Jaarverslagen OM Sint Maarten 2011 t/m 2014. Philipsburg: Openbaar Ministerie Sint Maarten.
Jaarverslagen SRCN 2013 en 2014. Kralendijk: Stichting Reclassering Caribisch Nederland.
Jaarverslagen SVPCN 2013 en 2014. Vught: Stichting Verslavingszorg en Psychiatrie Caribisch Nederland.
Jaarverslagen Voogdijraad BES 2013 en 2014. Kralendijk: Voogdijraad BES.
Jaffee, S., Caspi, A., Moffit, T.E., Belsky, J., & Silva, P. (2001). Why are children born to teen mothers at risk for adverse outcomes in young adulthood? Results from a 20-year longitudinal study. *Development and Psychopathology, 13*, 377-397.
Jennissen, R.P.W., & Blom, M. (2007). *Allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken*. WODC Cahier 2007-4. CBS, WODC.
Jennissen, R.P.W. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit*. WODC, Onderzoek en beleid 277. Boom Juridische uitgevers. ISBN: 987 90 8974 192 9.
Jonkman, H.B., Junger-Tas, J., & Dijk, B. van (2005). From Behind Dikes and Dunes: Communities that Care in the Netherlands. *Children & Society, 19,* 105-116.
Kaal, H. (2013). *Ongewoon moeilijk. Jeugdige delinquenten met een LVB als (voortdurende) bron van zorg.* Boom Lemma uitgevers. ISBN 978-94-6236-036-5.
Ooyen-Houben, M. van (2009*). Delicten gepleegd door drugsgebruikers. In: Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, pp. 267-292. Red.: Laar, M. van, & Ooyen-Houben, M. van. Trimbos Instituut, Utrecht / WODC, Den Haag.
Kleinman, R.E., Murphy, J.M., Little, M., Pagano, M., Wehler, C.A., Regal, K., & Jellinek, S. (1998). Hunger in Children in the United States: Potential Behavioral and Emotional Correlates. *Pediatrics, 101*, 3.
Kloosterboer, K. (2013a). *Kind op Bonaire. Kinderrechten in Caribisch Nederland*. UNICEF.
Kloosterboer, K. (2013b). *Kind op Sint Eustatius. Kinderrechten in Caribisch Nederland*. UNICEF.
Kloosterboer, K. (2013c). *Kind op Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland.* UNICEF.
Kloosterboer, K. (2013d). *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland,* Samenvatting. UNICEF.
Kuklinski, M.R., Briney, J.S., Hawkins J.D., & Catalano, R.F. (2012). Cost-Benefit Analysis of Communities That Care Outcomes at Eighth Grade. *Prevention Science, 13*, 150-161.
Laan, A.M. van der & Blom, M. (2011). *Meer jeugdige verdachten, maar waarom?* WODC Onderzoek en beleid 292. Boom Juridische Uitgevers. ISBN 978-90-8974-455-5.
Laar, M. van, & Ooyen-Houben, M. van (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos Instituut, Den Haag: WODC.

Lammers, S.M.M., Soe-Agnie, S.E., Haan, H.A. de, Bakkum, G.A.M., Pomp, E.R., & Nijman, H.J.M. (2014). Middelengebruik en criminaliteit: Een overzicht. *Tijdschrift voor Psychiatrie, 56,* 32-39.

Leertouwer, E.C. (2012). *Analyse van de behoefte aan detentiecapaciteit op de BES-eilanden*. Den Haag: WODC. Interne notitie.

Machin, S., Marie, O., & Vujic, S. (2011). The crime reducing effect of education. *The Economic Journal, 121,* 463-484.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). Strafrechtketen 2014. Factsheet Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Programma Versterking Prestaties Strafrechtketen, Den Haag. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Moffit, T.E., & Silva P.A. (1988). IQ and Delinquency: A Direct Test of the Differential Detection Hypothesis*. Journal of Abnormal Psychology, 97*, 330-333.

Moffit, T.E. (1993). Adolescence-Limited and Life-Course-Persistent Antisocial Behavior: A Developmental Taxonomy. *Psychological Review, 100*, 674-704.

Mooij, A.J.M., Tijssens, I., & Mark, J. van der (2013). *Veiligheidsbeeld BES-eilanden.* Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Zoetermeer.

Munneke, H.F. (2002). *Staatsrecht in de Cariben. Van lokaal speelterrein naar aanpassing aan de internationale orde*. WODC. Justitiele Verkenningen 28 (1).

Nagel, J. van der, & Kea, R. (2013*). Jonge delinquenten van 16-23 jaar met een lichte verstandelijke beperking en problematisch middelengebruik*. Tactus SVG / Expertisecentrum William Schrikker.

Nagtegaal, M.H. (2013). *Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf; een quickscan naar Europese ervaringen*. Den Haag: WODC. Cahier 2013-4.

Nauta, O., Egmond, P. van (2015). Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland. DSP-groep, Amsterdam.

Northstone, K., Joinson, C., Emmett, P., Ness, A., & Paus, T. (2011). Are dietary patterns in childhood associated with IQ at 8 years of age? A population-based cohort study. *Journal of Epidemiology and Community Health, 66 (7),* 624-628.

Nyaradi, A., Oddy, W.H., Hickling, S., Li, J., & Foster, J.K.(2015). The relationship between nutrition in infancy and cognitive performance during adolescence. *Frontiers in Nutrition, 2,* 2.

Oddy, W.H., Robinson, M., Ambrosini, G.L., O'Sullivan, T.A., Klerk, N.H., de, Beilin, L.J., Silburn, S.R., Zubrick, S.R., & Stanley, F.J. (2009). The association between dietary patterns and mental health in early adolescence. *Preventive Medicine, 49,* 39-44.

Onderwijsinspectie (2010). *Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.*

Onderwijsinspectie (2014*). Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland, drie jaar na 10 oktober 2010.*

PAHO (2012). *Netherlands Antilles.* Health in the America's, 2012 Edition: Country Volume. Pan American Health Organization.

Post, N.A.M., Poos, M.J.J., & Lucht, F. van der (2014). *Op weg naar een volksgezondheidsrapportage voor Caribisch Nederland. Een eerste inventarisatie van de mogelijkheden.* RIVM Briefrapport 010016001/2014.

Pratt, T.C. (2001). *Assessing the relative effects of macro-level predictors of crime: A meta analysis*. University of Cincinnati.

Pratt, T.C., & Cullen, F.T. (2005). *Assessing Macro-Level predictors and Theories of Crime: A Meta-Analysis*. In: Crime and Justice: A Review of Research, 32, 373-450 (ed. Tonry, M.).

Raine, A., Liu, J., Venables, P.H., Mednick, S.A., & Dalais, C. (2010). Cohort Profile: The Mauritius Child Health Project. *International Journal of Epidemiology, 39,* 1441-1451.

Raad voor de Rechtshandhaving (2014a). Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN). Raad voor de Rechtshandhaving, Den Haag.
Raad voor de Rechtshandhaving (2014b). De strafrechtketen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nader bekeken; een onderzoek naar de sturing van het OM op de opsporing en de executie van strafrechtelijke vonnissen. Raad voor de Rechtshandhaving, Den Haag.
Roorda, W. (2013). *Factor Jeugd (Communities That Care) Herhalingsmeting Harderwijk 2009-2013*. DSP-groep BV, Amsterdam.
Safa, H. (2005). The Matrifocal Family and Patriarchal Ideology in Cuba ad the Caribbean. *Journal of Latin American Anthropology, 10*, 314-338.
Sampson, R.J., & Groves, W.B. (1989). Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. *American Journal of Sociology, 94*, 774-802.
Sampson, R.J., Laub, J.H., & Wimer, C. (2006). Does marriage reduce crime? A counterfactual approach to within-individual causal effects. *Criminology, 3*, 465-508.
Smit, P.R. (2015). *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2020; Beleidsneutrale ramingen*. Den Haag: WODC. Cahier 2015-7.
Spruit, S. (2011). Laat ze niet (uit)vallen! De rol van gezin en opvoeding bij voortijdig schoolverlaten op Bonaire. Masterthesis. Universiteit Utrecht: Faculteit Sociale Wetenschappen.
Shaw, C.R. & McKay, H.D. (1942). *Juvenile delinquency and urban areas; A study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities*. Chicago: University of Chicago Press.
St. Bernard, G. (2004). Toward the construction of a social vulnerability index – theoretical and methodological considerations. *Social and Economic Studies, 53(2), 1-29*.
Steffensmeier, D., Schwartz, J., Zhong, H., & Ackerman, J. (2005). An assessment of recent trends in girls' violence using diverse longitudinal sources. Is the gender gap closing? *Criminology, 43*, 355–405.
Statistical Department Sint Maarten (2015). *Statistical Yearbook 2014*. Philipsburg.
Stolte, W. (2014). Derde Voortgangsrapportage Jaar 2013 inzake de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Caribisch Nederland. Rijksdienst Caribisch Nederland, Kralendijk.
Stuart, S. (1996). Female-headed families: A comparative perspective of the Caribbean and the developed world. *Gender & Development, 4(2), 28-34*.
Traag, T., & Marie, O. (2011). Voortijdig schoolverlaten, werkeloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland. *Sociaaleconomische trends, 4e kwartaal 2011,* 15-19.
UNA (2010). *Vrouwen van de Nederlandse Antillen en Aruba*. Onderzoek van de Universiteit van de Nederlandse Antillen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Vaske, J.C., Newsome, J., Boisvert, D.L., Piquero, A.R., Paradis, A.D., & Buka, S.L. (2015). The impact of low birth weight and maternal age on adulthood offending. *Journal of Criminal Justice, 43*, 49-56.
Verhoeven, M.A., Bokhorst, R.J., Leeuw, F.L., Bogaerts, S., & Schotborgh-Vande Ven, P.C.M. (2007). *Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten.* WODC/Forensic Services Caribbean N.V. Boom Juridische uitgevers.ISBN 978-90-5454-933-8.
Vinkers, D.J., Heytel, F.G.M,. Matroos, G.M., Hermans, K.M., & Hoek, H.W. (2010). Rapportage pro Justitia van Antilliaanse verdachten in Nederland en op de Nederlandse Antillen. *Tijdschrift voor Psychiatrie, 52,* 745-752.
Vinkers, D.J. (2011). Zwakbegaafdheid bij Antilliaanse verdachten. *Tijdschrift voor Psychiatrie, 53*, 9-14.

Walmsley, R. (2013). Prison Population List (10th Edition). International Centre for Prison Studies, University of Essex, London.
Weenink, A.W., Klein Haarhuis, C.M., Bokhorst, R.J., & Smit, M. (2011). *De staat van bestuur van Aruba.* WODC. Boom Juridische uitgevers. ISBN 978-90-8974-568-2.
Westerbeek, A., & Andriessen, P. (2013). *Trendrapport Caribisch gebied*. FWG, ISBN/EAN: 978-90-78497-07-3.
Wetboek van Strafrecht BES.
Wiele, W.M. van der. (2010). *Abortus provocatus op de BES eilanden: Een nulmeting*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Bijlage 1 Ketenbrede managementinformatie in absolute aantallen

Tabel b.1 Gang van strafzaken door de keten in het Koninkrijk der Nederlanden, in absolute aantallen

	BES	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Europees Nederland
Aantal geregistreerde misdrijven					
2010	n/b	n/b	n/b	2.465	1.191.919
2011	2.490	n/b	n/b	2.501	1.156.823
2012	2.184	n/b	n/b	2.315	1.107.792
2013	2.213	n/b	n/b	2.077	1.061.698
2014	2.111	n/b	n/b	1.915	990.650
Aantal bij het OM ingeschreven verdachten					
2010	n/b	n/b	1.753	n/b	213.073
2011	446	n/b	1.767	559	231.560
2012	490	n/b	1.729	591	225.746
2013	494	n/b	1.417	627	209.280
2014	349	n/b	1.067	561	209.820
Aantal bij rechtbank in eerste aanleg ingeschreven misdrijfzaken					
2010	n/b	n/b	n/b	n/b	123.731
2011	n/b	n/b	n/b	n/b	119.528
2012	223	1.174	1.217	400	116.617
2013	258	1.310	959	460	117.039
2014	277	1.446	805	440	115.049

Bron: KPCN, STAT, OM BES, OM Curaçao, OM Sint Maarten, Gemeenschappelijk Hof van Justitie, SKM. n/b=niet beschikbaar

Bijlage 2 Communities that Care

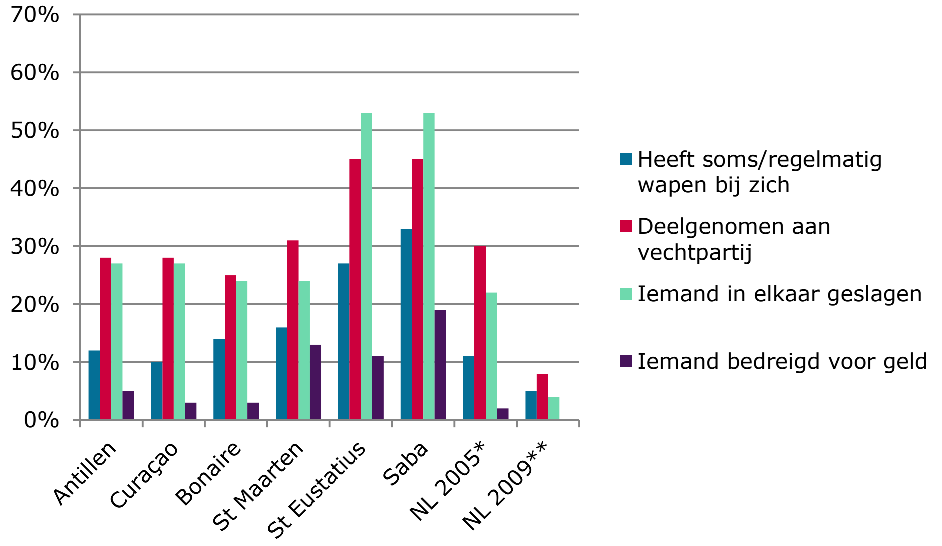
Tabel b.2 Risicofactoren bij jongeren voor later probleemgedrag

	Middelen misbruik	Delinquentie	Tiener zwangerschap	Schooluitval	Geweld	Angst en depressie
Gemeenschap						
Verkrijgbaarheid drugs	v				v	
Verkrijgbaarheid vuurwapens		v			v	
Maatschappelijke normen die antisociaal gedrag bevorderen	v	v			v	
Hoge mate van doorstroming	v	v		v	v	v
Gebrek aan binding	v	v			v	
Gebrek aan organisatie	v	v			v	
Extreme economische deprivatie	v	v	v	v	v	
Gezin						
Geschiedenis van probleemgedrag	v	v	v	v	v	v
Problemen met gezinsmanagement	v	v	v	v	v	v
Conflicten in het gezin	v	v	v	v	v	v
Positieve houding ouders ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik	v	v			v	
Positieve houding ouders ten aanzien van antisociaal gedrag	v	v			v	
School						
Leerachterstanden	v	v	v	v	v	v
Gebrek aan binding met school	v	v	v	v	v	
Kinderen en jongeren						
Vroeg begin antisociaal gedrag	v	v	v	v	v	v
Vroeg begin alcohol- en drugsgebruik	v	v	v	v	v	v
Positieve houding ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik	v	v	v	v	v	
Positieve houding ten aanzien van antisociaal gedrag	v	v	v	v	v	
Omgang met vrienden die alcohol en drugs gebruiken	v					
Omgang met vrienden die probleemgedrag vertonen	(v)	(v)	(v)	(v)	(v)	
Betrokkenheid bij jeugdbende	v	v			v	
Constitutionele factoren	v	v			v	

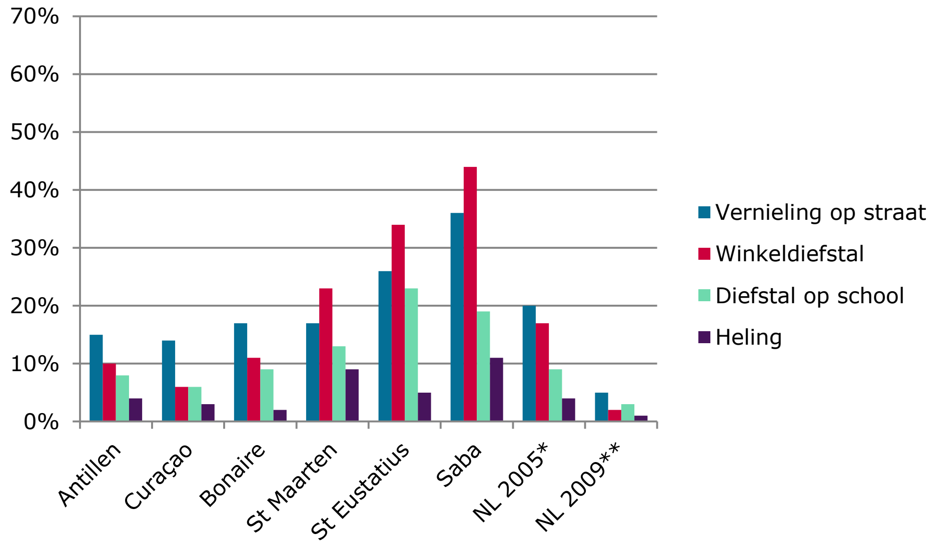
De *schuingedrukte* factoren worden wel in de literatuur vermeld als relevant, maar zijn niet meegenomen in studies die in Nederland en op de Antillen zijn uitgevoerd.

Figuur b.1 Uitkomsten Communities that care onderzoek

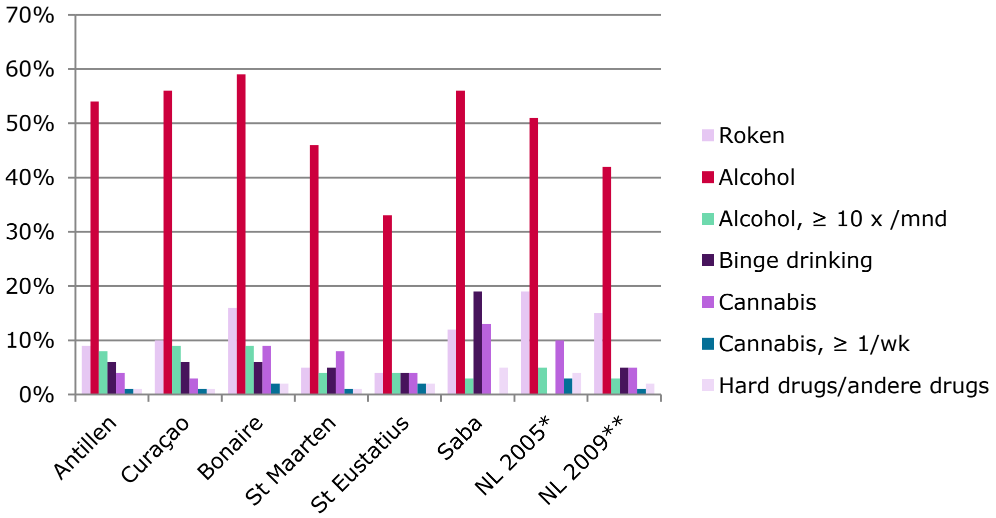
Agressie



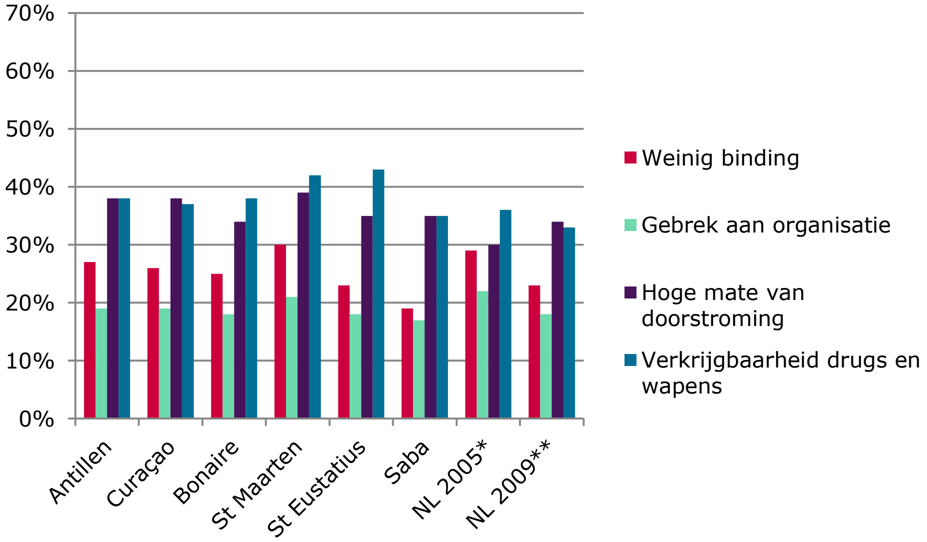
Delinquentie



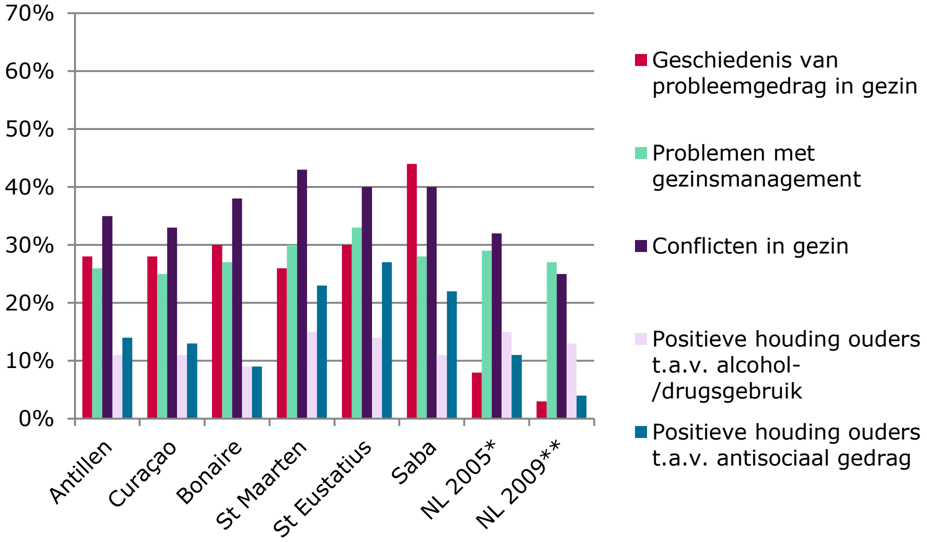
Drugs in de afgelopen maand



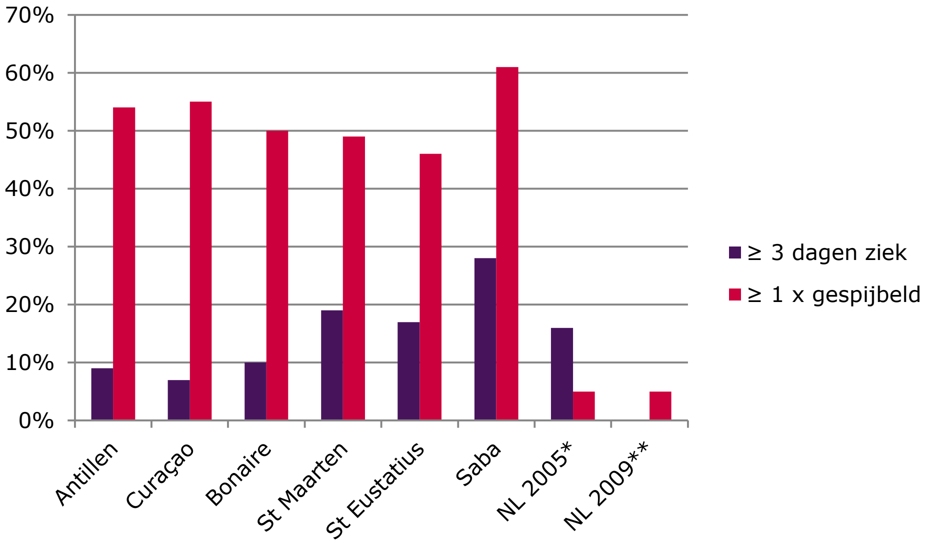
Wijk/eiland



Gezin

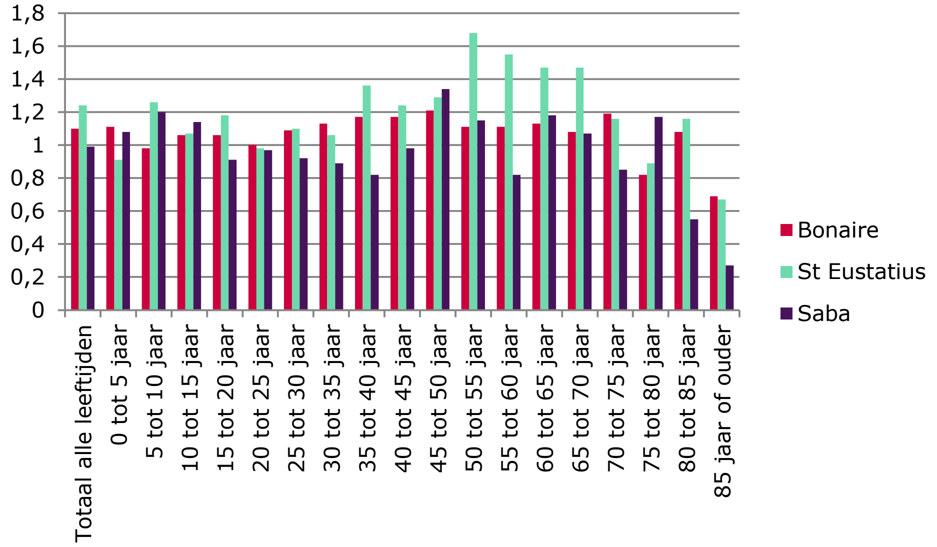


Schoolverzuim



Bijlage 3 Demografische en onderwijsstatistieken

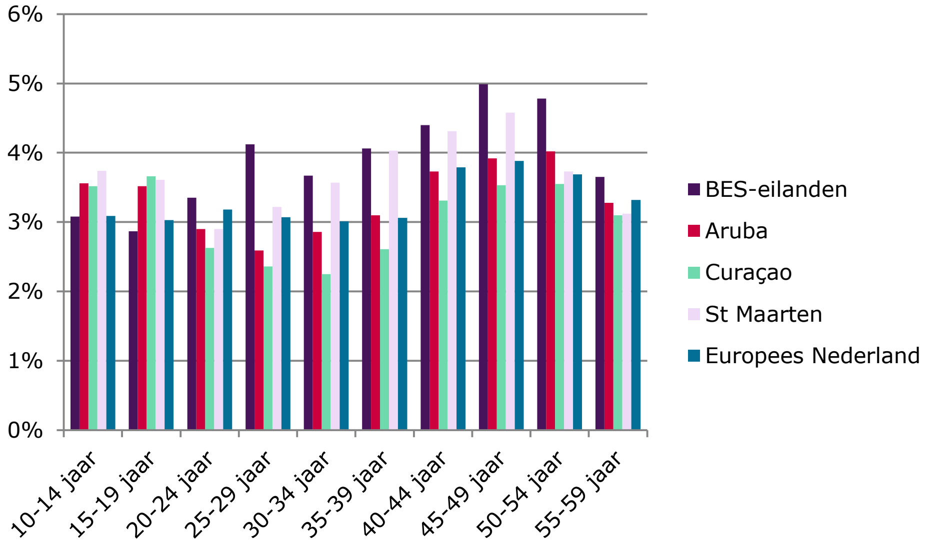
Figuur b.2 Man-vrouw ratio's BES-eilanden per leeftijdsgroep, 2014



Tabel b.3 Aandeel van de bevolking op 1 januari dat in het voorafgaande jaar instroomde als immigrant, in %

Jaar	BES-eilanden	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Europees Nederland
2010	9,3	7,8	8,5	23,4	2,8	-	5,8	0,9
2011	8,3	7,8	6,6	15,8	2,5	-	2,6	0,9
2012	10,0	9,3	7,8	20,8	3,4	3,5	3,5	1,0
2013	9,8	8,8	7,1	23,7	3,1	3,2	4,8	0,9
2014	9,2	8,4	9,4	16,5	3,1	3,5	4,1	1,0

Figuur b.3 Vijfjaars-leeftijdklassen mannelijke bevolking, als percentage van de totale bevolking, 2014



Figuur b.4 Cito scores rekenen-wiskunde, schooljaar 2012/2013

Groep	Europees Nederland, gemiddeld	Europees Nederland, ondergrens	Bonaire	Sint Eustatius + Saba
8	110	106	101	82
7	100	99	91	76
6	88	85	76	64
5	75	73	60	57
4	57	56	46	42

Bron: Onderwijsinspectie

Bijlage 4 Lijst van geïnterviewde personen

Dhr. G. Berkel (Gezaghebber Sint Eustatius)
Dhr. J. Johnson (Gezaghebber Saba)
Mw. H. Buitink (KPCN)
Mw. J. Quandt (KPCN)
Dhr. M. van Velzen (KPCN)
Dhr. R. Hodge (KPCN)
Dhr. D. Hiemstra (KPCN)
Dhr. G. Schram (Parket PG)
Mw. C. Corpeleijn (Parket PG)
Dhr. H. Hambeukers (OM BES)
Dhr. D. van Delft (OM BES)
Mw. M. Overmeer (OM BES)
Dhr. B. Bults (OM BES)
Dhr. S. Walraven (OM BES)
Mw. S. Martis (OM BES)
Mw. M. Schut (OM BES)
Mw. I. Coffy (OM BES)
Dhr. E.J. van der Poel (Gemeenschappelijk Hof van Justitie)
Mw. G. Fermi (Gerecht in eerste aanleg, Bonaire)
Dhr. W. de Vries (JICN)
Mw. P. Flantua (JICN)
Dhr. M. van der Vorst (JICN)
Mw. R. Barelds (SRCN)
Dhr. C. George (Voogdijraad BES)
Dhr. L. Tigges (Liaison VenJ)
Dhr. E. Jansen (SVPCN)
Dhr. M. Maurizio (SVPCN)
Dhr. K. Cuvalay (SVPCN)
Dhr. E. Statie (SVPCN)
Dhr. C. Palm (Centrum Jeugd & Gezin Bonaire)
Dhr. H. Rops (EOZ Bonaire)
Mw. J. van Heijnsbergen (EC2 Sint Eustatius)
Mw. R. Hoes (Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Samenleving & Zorg)
Dhr. M. Suart (Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Samenleving & Zorg)
Dhr. H. Parabirsing (Plan Veiligheid)
Dhr. K. de Jong (Plan Veiligheid)
Dhr. J. Belioso (ACTS Curaçao)
Dhr. R. Richards (Baranka di Restorashon)
Dhr. A. Mirando (Fundashon Mariadal)
Dhr. J. Schräder (Fundashon Mariadal)
Dhr. H. van de Velden (CBS Caribisch Nederland)
Mw. L. Emerencia (Scholengemeenschap Bonaire)
Mw. N. den Heyer (Rijksdienst Caribisch Nederland, SZW)
Dhr. R. Segerink (Nationale Politie)
Mw. G. Pessers (DJI/SSC-I)
Dhr. M. de Kok (Reclassering Nederland)
Mw. I. Soeltan (Inspectie VenJ)
Mw. C. Ortega-Martijn (OCAN)